

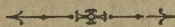
UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Marcel N. SCHVEITZER

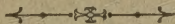
Avocat à la Cour d'Appel de Paris

L'INTERDICTION DU COMMERCE AVEC L'ENNEMI

Le Décret du 27 Septembre 1914, la Loi du 4 Avril 1915
et la Législation complémentaire



THÈSE POUR LE DOCTORAT



MONTAUBAN
IMPRIMERIE J. PRUNET
4, Rue Porte-du-Moustier

1917

L'INTERDICTION
DU COMMERCE AVEC L'ENNEMI

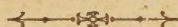
UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Marcel N. SCHVEITZER

Avocat à la Cour d'Appel de Paris

L'INTERDICTION DU COMMERCE AVEC L'ENNEMI

Le Décret du 27 Septembre 1914, la Loi du 4 Avril 1915
et la Législation complémentaire



THÈSE POUR LE DOCTORAT



MONTAUBAN
IMPRIMERIE J. PRUNET

4, Rue Porte-du-Moustier

1917

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

PRÉSIDENT DE LA THÈSE : M. WEISS
PROFESSEURS : MM. LYON-CAEN, WAHL.

*La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

A MON PÈRE

A MA MÈRE .



Digitized by the Internet Archive
in 2026

L'INTERDICTION DU COMMERCE AVEC L'ENNEMI

Introduction

La guerre actuelle que l'Allemagne a déchaînée sur le monde présente par son ampleur, la rigueur des moyens de nuire employés, les bouleversements profonds qu'elle amène dans la situation des Sociétés et la vie des Etats, des caractères particulièrement accentués de nouveauté, du point de vue militaire et politique comme du point de vue économique et juridique.

Ces caractères divers se confondent. Un nouveau droit de la guerre a surgi : il n'est, du reste, sur beaucoup de points, que le retour aux usages anciens, antérieurs à la généreuse utopie qui voulut, à la fin du XIX^e siècle, tenter de juguler la barbarie des armes.

Les opérations militaires n'apparaissent plus que comme un stade dans le développement d'une politique dont les visées vont plus loin que la simple victoire des champs de bataille. La guerre ne veut plus être limitée dans ses moyens : et la défaite économique de l'adversaire est une fin qui vaut bien les autres.

Il est incontestable que le renouveau d'une telle doctrine est né tout entier des ambitions et des méthodes allemandes. Dès avant l'ouverture des hostilités, la lutte était commencée sur ce terrain : les faits se multiplient à l'infini qui démontrent que les sujets des empires germaniques avaient organisé la conquête économique de la nation française par des moyens supérieurs aux seuls efforts des individus.

Organisée ainsi, la bataille s'étend et s'amplifie ; toutes les énergies de l'Etat s'y emploient, et non plus seulement celles de l'Etat en soi, mais celles aussi des individualités qui le composent. La guerre devient une lutte d'homme à homme ; les intérêts particuliers ne s'opposent plus aux intérêts généraux : les uns et les autres font bloc pour s'opposer à l'emprise ennemie.

De cet antagonisme absolu qui est la conséquence du fait même de la nation armée, dérive au premier chef l'impossibilité de continuer à entretenir des relations entre sujets belligérants.

Entendons par là les relations économiques et commerciales ; car les relations civiles sont de minime importance dans les rapports des Etats en temps de guerre et le droit international n'a presque jamais à s'en occuper. Les arrêter serait interrompre sans raison toute vie entre nations, suspendre tout le droit privé international sans raison ni bénéfice, souvent même au détriment des nationaux, et sans aucun avantage pour la chose publique.

Il n'en est pas de même pour les relations économiques. L'influence considérable que peut exercer le

commerce sur la situation des belligérants appelle une attention toute spéciale.

N'est-il pas démontré que l'activité commerciale des particuliers au profit de consommateurs ennemis aboutit toujours à renforcer l'Etat ennemi et à lui permettre de prolonger la lutte ? Peut-on admettre, par suite, que, par l'effet du commerce entre particuliers, l'un des belligérants arrive à soutenir sa cause à l'aide de ressources tirées du territoire de son ennemi ?

La prohibition absolue des relations commerciales s'impose. « Nous ne devons pas permettre que le commerçant ennemi nous vende quelque chose, car cela soutient son industrie ; nous ne devons pas permettre davantage que nos commerçants envoient leurs marchandises sur les marchés de l'ennemi où elles seraient le plus souvent transformées en instruments de guerre... Précisément parce que les guerres d'aujourd'hui tendent à absorber toutes les forces du pays qui les entreprend ou qui les soutient, il y a une nécessité évidente pour chacun des adversaires à empêcher que ses biens profitent à l'ennemi ⁽¹⁾. »

Mais, une telle mesure emporte nécessairement des modifications considérables dans le domaine des effets juridiques de l'état de guerre sur les personnes et les biens des belligérants : la capacité commerciale et même la capacité civile s'en trouvent notablement

1. Pillet : *La guerre actuelle et le droit des gens*. (Revue générale de Droit international public, 1916, p. 41)

atteintes. Les neutres aussi ne sont pas sans en subir le contre-coup. Aussi des difficultés surgissent-elles, nombreuses et délicates, dans la solution des différents problèmes qu'elle suscite.

L'analyse des raisons qui motivent l'interdiction du commerce, le détail des dispositions prises en France pour son application, l'examen des multiples questions posées par elle, un bref aperçu de l'action des autres belligérants dans le même sens, tels sont les divers objets de la présente étude.

CHAPITRE PREMIER

L'Interdiction du Commerce dans le Droit international

La déclaration de guerre a pour résultat d'amener la rupture des relations commerciales des belligérants. Voilà la doctrine actuelle, qu'on admette que, du fait de la guerre, ces relations se trouvent rompues ou bien qu'on exige qu'un texte formel précise et définisse cet état de choses.

I. — L'Evolution de la Doctrine jusqu'au XX^e Siècle

L'interdiction du commerce, admise par les uns dès avant la guerre actuelle, critiquée pourtant par le plus grand nombre — prohibée en tout cas par le Règlement de la Haye — était, par les juristes anciens, considérée comme une règle.

Cette donnée était consacrée par eux comme étant d'un usage universel et immémorial chez les peuples civilisés : « *Quamvis autem nulla specialis sit com-*

merciorum prohibitio, ipso tamen jure belli commercia sunt vetita (1) ».

Il était cependant admis qu'on devait publier des « lettres inhibitoires » pour défendre le commerce et la correspondance avec l'ennemi (2).

En cas de guerre, tous les biens des particuliers ennemis font partie des choses susceptibles de confiscation (3). Tout au plus admet-on de rares exceptions pour certains de ces biens, immeubles ou créances, par exemple (4).

Au XVIII^e siècle s'affirme une théorie contraire. Jean-Jacques Rousseau la définit ainsi : « La guerre n'est point une relation d'homme à homme, mais une relation d'Etat à Etat, dans laquelle les particuliers ne sont ennemis qu'accidentellement, non point comme hommes, ni même comme citoyens, mais comme soldats (5). »

C'est cette conception nouvelle de la guerre qui sera adoptée dorénavant par la majorité des juristes. Le principe est de limiter le plus possible les maux de la guerre et par suite de n'admettre les ruptures de l'ordre juridique que dans la mesure où elles sont

1. Bynkershoek : *Questiones juris publici libri duo*, éd. 1752, I, ch. 3, p. 23.

2. G. de Martens : *Précis du droit des gens moderne de l'Europe*, § 269.

3. Bynkershoek, loc. cit., II, ch. 7, p. 51 et sv.

4. Grotius : *Le droit de la guerre et de la paix*, III, ch. 6, § 3 p. 123. — Vattel : *Le droit des gens*, III, ch. 17, § 196 et sv., T. III, p. 76 et sv.

5. Rousseau : *Contrat social*, I, 4. Cf J.-L. Windenberger : *Essai sur le système de politique étrangère de J.-J. Rousseau*.

utiles à la bonne marche des hostilités et propres à hâter ainsi la fin de l'état de guerre.

L'abandon du droit commun n'est admissible qu'autant qu'il est nécessaire à cette fin ; et le souci des auteurs de la paix sera de rétablir les liens rompus, autant qu'il leur sera possible, en accommodant de leur mieux l'ancien ordre légal au nouvel état de choses.

Le nouveau droit de la guerre impose en conséquence le respect absolu de la propriété privée. Certains auteurs, bien qu'admettant le principe, ont dit pourtant : le souverain est libre d'accepter ou de méconnaître ce respect suivant les circonstances et les considérations politiques (¹). C'est la théorie de la « Kriegsraison » opposée au « Kriegsrecht », qui tend à permettre l'emploi des procédés les plus barbares en vue d'obtenir un effet de terreur. On en a fait aisément justice ; il serait trop facile de « couvrir de ce prétexte commode ce qu'on a appelé, avec raison, le fait brutal du retour à la barbarie primitive » (²).

Cette dérogation écartée, les juristes que dirige le souci d'une extrême limitation des maux de la guerre affirment qu'on ne doit plus de nos jours saisir la propriété privée sans distinction. Les dettes de l'Etat ennemi envers les sujets adversaires, capital et arrérages, sont insaisissables. Un Etat ne peut se faire payer ce qui est dû par ses sujets aux nationaux de

1. Cités par Guelle : *Précis des lois de la guerre*, I, p. 61, n. 1.

2. Pillet : *Les lois actuelles de la guerre*, § 78, p. 143.

l'Etat ennemi, ni même ce qui est dû par eux à l'Etat ennemi.

Il y eut en fait fort peu de cas de violation de ces principes. Sous le Premier Empire, un certain nombre de décrets de confiscation furent pris contre les Anglais possédant des biens en France ⁽¹⁾. Dans la guerre de Sécession (1866), les Confédérés des Etats du Sud confisquèrent tous les droits de créance des citoyens du Nord, sauf les fonds publics. Une autre violation analogue se justifie par la nécessité de représailles : Frédéric II suspendit en 1753 le paiement de l'emprunt silésien, en réponse à une saisie pratiquée par les Anglais sur des navires prussiens.

La règle, c'était l'attitude des belligérants pendant la guerre de Crimée, par exemple, où le service de l'emprunt russo-hollandais continua à être fait sans réserve ⁽²⁾.

Quant à l'interdiction du commerce en particulier, on ne pensait pas qu'elle put s'étendre au delà de ce que prescrit, au sens étroit, le soin de la défense nationale.

On la critiquait dans son principe comme injuste,

F1. Un arrêté du 19 messidor an XI interdisait de recevoir devant les tribunaux de la République aucune instance ayant pour objet le paiement d'engagements contractés pour faits de commerce par des négociants français envers des Anglais, les instances alors engagées pour cet objet ainsi que l'exécution des jugements qui auraient pu s'ensuivre demeurant suspendues jusqu'au rétablissement de la paix. Cette situation ne prit fin qu'avec le traité de Paris du 30 mai 1814 et la convention du 20 novembre 1815 permit au droit commun de reprendre son empire.

2. Pour éviter des violations, la règle fut stipulée dans quelques traités de commerce.

toujours en vertu de l'idée que les négociants, simples particuliers, ne sauraient souffrir de la guerre, rapport d'Etat à Etat. On lui reprochait d'être une erreur, au point de vue économique : car, grâce à elle, on en arrive à favoriser soit un commerce interlope exercé par des particuliers aventureux, à leurs risques et périls et au détriment de la masse, soit le trafic des neutres appelés naturellement à bénéficier de l'inaction forcée et injustifiée des sujets des belligérants. On l'accusait enfin de nuire à l'intérêt général et d'entraver ainsi le rétablissement ultérieur des relations pacifiques : on doit éviter de brouiller entre eux les ressortissants des Etats en conflit, leur union commerciale restée intacte devant constituer un sérieux appoint pour ce rétablissement (1).

Pourtant un certain nombre de juristes — parmi lesquels figurèrent d'abord des Anglais et des Américains — frappés surtout des dangers que présente en temps de guerre la continuation des relations commerciales, ne partageaient point cette manière de voir. Pour eux, l'interdiction du commerce s'impose absolument (2).

1. En ce sens : Calvo : *Le droit international théorique et pratique*, IV, § 1930 (Toutefois le même auteur se contredit au § 1954). — F. de Martens : *Traité de droit international*, trad. Léo, § 109. — Neumann : *Éléments du droit des gens moderne de l'Europe*, trad. Riedmatten, § 143 — Rivier : *Principes du droit des gens*, § 182, p. 231. — Pradier-Fodéré : *Traité de droit international public européen et américain*, VI, § 2696 et sv.

2. Guelle : *Précis des lois de la guerre*, I, p. 48. — Dudley-Field : *Projet d'un code international*, trad. Robin, art. 921 et sv. — Wheaton : *Éléments du droit international*, 5^e éd., § 13, p. 295. —

Les tendances cosmopolites et internationalistes du commerce constituent un danger contre lequel les Etats belligérants doivent pouvoir se prémunir. « Les opérations commerciales continuées entre les sujets donneraient à leur situation une couleur douteuse et équivoque. Elles faciliteraient directement ou indirectement les moyens de défense de l'ennemi, accroîtraient ou renouvelleraient ses ressources, permettraient la prolongation de la lutte, la rendraient par suite plus désastreuse, moins humaine. Qui assure que le secret des mouvements de troupes ne serait jamais révélé directement ou indirectement par la correspondance commerciale » (1).

Et puis n'est-il pas inadmissible que les particuliers puissent réaliser des gains par des opérations faites avec les sujets ennemis ?

En somme, le danger, c'est que le commerce serait trop porté à sacrifier les intérêts du pays aux intérêts privés : or, en temps de guerre, ceux-ci doivent s'effacer devant ceux-là.

Pratiquement, on admettait — et l'accord sur ce point était à peu près unanime — que l'état de guerre devait entraîner un certain nombre de mesures qui aboutiraient, avec des modalités diverses, à poser le principe de l'interdiction du Commerce.

« Les citoyens sont obligés de seconder l'Etat de

Travers Twiss : *Le droit des gens, Droits et devoirs des nations en temps de guerre*, II, § 36 et 57. — Heffter : *Le droit international de l'Europe*, trad. Bergson, § 123. — Klüber : *Droit des gens moderne de l'Europe*, 2^e éd., ann. par Ott, § 240.

1. Bonfils : *Traité de droit international public*, § 1060.

toutes leurs forces ; ils ne peuvent poursuivre leurs profits individuels en tant que cela porte préjudice à la cause commune⁽¹⁾. »

Et alors, il faut n'autoriser la liberté commerciale que lorsqu'elle fait l'objet d'une concession formelle, totale ou partielle, de la part des Etats belligérants.

Tels sont les passeports et les licences.

Les licences générales, délivrées par le Chef de l'Etat, aboutissent en fait à supprimer l'état de guerre dans les rapports commerciaux. Cette pratique ne se produira guère qu'en cas de conflit avec des puissances lointaines et exotiques, avec qui le commerce n'a pas les mêmes inconvénients qu'au regard des puissances limitrophes ou rapprochées. C'est ce qui motiva, en 1860, lors de l'expédition de Chine, la licence générale donnée aux sujets anglais et français dans leurs rapports avec les Chinois.

On peut admettre encore cette situation, lorsqu'il n'y a pas de dissentiments excessifs entre les belligérants. Ainsi, pendant la guerre de Crimée, un ordre du Conseil du 15 avril 1854 autorisait les sujets anglais à commercer avec les ports russes non bloqués, par navires neutres et pour les marchandises n'étant pas contrebande de guerre. L'instruction française du 31 mai 1854 et la déclaration russe du 9 avril 1854 posaient les mêmes principes.

Des licences spéciales peuvent être concédées par l'autorité militaire, dans des formes variables, de

1. Geffcken sur Heffter, loc. cit., § 123, note 5.

condition et de durée limitées, à certaines personnes en vue de certaines communications et pour des objets déterminés : elles sont individuelles et incessibles. On en a vu des exemples nombreux dans les guerres des Etats-Unis contre le Mexique (1).

Les sanctions de cette interdiction pratique du commerce peuvent être la saisie et la confiscation des objets compris dans les conventions prohibées. Un délai est généralement accordé aux commerçants des Etats belligérants pour se mettre en règle : passé ce délai, ils deviennent de plein droit passibles de ces mesures. Les contrats antérieurs sont suspendus et même, dans certains cas, résiliés. Les contrats nouveaux sont considérés comme nuls : une fois la paix conclue, ils ne pourront sortir à effet et servir de fondement à une action en justice.

Des pénalités peuvent même être appliquées : en 1871, le banquier allemand Güterbock fut condamné comme coupable du crime de haute trahison pour avoir favorisé à Berlin la conclusion de l'emprunt Morgan.

II. — Le Règlement de La Haye

Telle était la doctrine admise par un grand nombre de juristes jusqu'au début de ce siècle. Les tendances nouvelles favorables à l'adoucissement et à la limitation des maux de la guerre lui portèrent une atteinte

1. Bonfils, loc. cit., § 1062.

sérieuse. On démontra que l'interdiction du commerce n'était qu'illusoire ; pour la combattre, on reprit tous les arguments tirés de la formule de Rousseau. La notion moderne de la Guerre, fait exceptionnel et de courte durée, produisant des effets limités et qui ne consiste qu'à se faire juste le « mal nécessaire », devait amener à considérer que, malgré elle, l'ordre international n'est pas supprimé ; il n'est que provisoirement altéré (1).

A la faveur de ces idées, la délégation allemande à la deuxième Conférence de la Paix réunie à La Haye en 1907, réussit à faire admettre une addition au Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre : le paragraphe *h* de l'article 23 affirme qu'« il est interdit de déclarer éteints ou suspendus ou non recevables en justice les droits et actions des nationaux de la partie adverse (2) ».

Cette disposition a pour résultat de prohiber annulations, confiscations, dénis de justice aux particuliers ennemis, mesures d'entrave de toute sorte (notamment celles relatives au cours des intérêts).

La liberté est la règle. Les contrats nouveaux sont absolument valables, sauf prohibitions formelles. Les rapports civils restent entièrement libres. Même les contrats d'un Etat belligérant avec les sujets de l'en-

1. Politis : *L'article 23 h du règlement de La Haye et les contrats privés* (Annuaire de l'Institut de Droit international public, 1911, T. XXIV, p. 200 et sv.).

2. Mérignhac : *Traité de droit public international*, 3^e partie, T. I, La guerre terrestre, 1912, p. 111 et sv.

nemi ne peuvent être déclarés éteints ou suspendus : seule peut être ajournée l'exécution de contrats de fournitures susceptibles de profiter à l'ennemi.

Les exceptions sont rares, étroites et spéciales : elles ne peuvent viser que les contrats qui accroîtraient les forces militaires de l'ennemi et les relations avec les sociétés de commerce, en particulier avec les sociétés par actions — ce qui s'explique mal puisque l'Etat a toujours un droit de police et la ressource de la mise sous séquestre.

On a discuté longuement l'application de l'article 23 *h* aux sociétés d'assurance sur la vie, qui présentent des oppositions d'intérêt marquées, sans arriver à formuler un avis unanime. La plupart des commentateurs ont pourtant été d'avis que ces sociétés devaient pouvoir bénéficier, au moins en ce qui concerne les avenants pour risques de guerre, de ses avantageuses dispositions : elles ont en effet intérêt à une fidèle exécution et les Gouvernements, de leur côté, ont intérêt à ce que les sociétés fassent de bonnes affaires (¹).

D'autres questions ont été posées, à propos de l'interprétation de cet article 23 *h* jugé à la fois trop laconique et trop large. Comment mettre en jeu la responsabilité d'un des belligérants, encourue pour un acte contraire aux lois de la guerre ? La pré-

1. Politis : *L'article 23 h du règlement de La Haye et les contrats priés* (Annuaire de l'Institut de Droit international public, 1910, T. XXIII. p. 250 et sv.).

rogative des échéances a-t-elle un effet international ? etc...

Les solutions que la doctrine leur a données ont toujours été inspirées du plus large esprit de liberté. Cette liberté est le principe ; elle est obligatoire : car, aux termes de l'article 22, « les belligérants n'ont pas un droit illimité quant au choix des moyens de nuire à l'ennemi ».

III. — La Situation actuelle

L'addition de l'article 23 *h* ainsi obtenue par la délégation allemande était une attaque directe contre la doctrine et la pratique britanniques. Aussi fut-elle vivement contestée par les juristes anglais. Sous leur pression, le *Foreign Office* déclara le 27 mars 1911 que le Règlement de La Haye n'avait point qualité pour modifier les lois traditionnelles de l'Angleterre.

Quoi qu'il en soit, voté et ratifié par les Etats signataires, il avait bien l'autorité d'une Convention internationale formelle ; au point de vue français interne, il équivalait à une véritable loi (1).

1. Ceci même est contesté. M. Pillet (*La guerre actuelle et le droit des gens*, p. 21) rappelle que la convention de 1899 sur les lois et coutumes de la guerre sur terre a été refaite en 1907. Or, si la première a été ratifiée par tous les belligérants actuels, la dernière ne l'a pas été par la Turquie, la Serbie, le Montenegro, la Bulgarie et l'Italie. N'obligeant pas ces cinq puissances, elle n'oblige pas davantage les autres belligérants. Il n'en reste pas moins que, pour ceux qui l'ont ratifiée, elle a remplacé celle de 1899, que rien ne saurait

Mais c'est un principe certain que, de même que la condition résolutoire tacite est sous-entendue dans les contrats synallagmatiques, pour le cas où l'une des parties ne satisferait pas à son engagement, de même dans les rapports entre Etats pour les traités internationaux, si l'une des parties viole les prescriptions qu'elle aurait dû respecter, l'autre partie s'en trouve aussitôt libérée.

C'est le cas pour l'Allemagne : dès le 4 août 1914 une décision du Conseil Fédéral refusait aux étrangers la faculté de faire valoir leurs droits patrimoniaux : depuis cette date, on n'en est plus à compter les violations de tout genre des prescriptions du règlement de la Haye.

Dès le début des hostilités, la France a donc recouvré sa liberté d'action.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi sur les pénalités (loi du 4 avril 1915), le Gouvernement déclare qu'il a « formulé dans l'intérêt supérieur de la défense nationale une double interdiction qui résultait de plein droit de l'état de guerre et qu'il n'a fait en quelque sorte que constater et enregistrer... ».

Le seul droit désormais en vigueur, ce sont les usages de la guerre.

Dans la situation actuelle des belligérants, avec les exigences d'une lutte qui veut que toutes les activi-

faire revivre. La notion essentielle de l'égalité des belligérants s'oppose du reste à ce que les uns suivent le texte de 1899 et les autres celui de 1907. Ainsi la convention de La Haye n'aurait jamais été en vigueur depuis l'origine de la guerre actuelle.

tés particulières soient au service de l'Etat et qui, par suite de l'énorme bouleversement social qu'elle entraîne, réclame l'emploi de toutes les forces vives de la nation, le droit de la guerre fait définitivement justice de la fausse maxime que la guerre se fait entre les seuls Etats et non entre leurs sujets et proclame la nécessité de l'interdiction du commerce.





CHAPITRE II

Le Décret du 27 Septembre 1914

Le texte capital qui édicte l'interdiction des relations commerciales avec l'ennemi est le décret du 27 septembre 1914.

Il peut paraître étonnant qu'une matière aussi importante ait été réglée par cette voie : c'est que la session des Chambres fut close le 4 août, sans que l'on songeât à prendre des mesures contre les sujets ennemis ; les Chambres avaient délégué l'exercice de leur pouvoir législatif au pouvoir exécutif par la loi du 5 août 1914, art. 2 : « Pendant la durée de la mobilisation et jusqu'à la cessation des hostilités, le Gouvernement est autorisé à prendre, dans l'intérêt général, par décret en conseil des ministres, toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre les effets des obligations commerciales ou civiles... » Cette délégation était inconstitutionnelle et l'on peut, à bon droit, contester la légalité des décrets pris en conséquence.

Les auteurs eux-mêmes du décret du 27 septembre 1914, semblent s'en être rendu compte, puisqu'ils déclarent dans l'art. 6, devoir soumettre la ratification du décret aux Chambres (1).

1. Cf Ch. IV. La loi ratificative, longuement discutée, n'est pas encore intervenue ; mais la loi du 4 avril 1915, portant des pénalités sanctionnant l'interdiction, a donné au décret la consécration qui lui manquait.

On a dit : le décret est une conséquence, un accident législatif : il pourrait ne pas exister, cela ne changerait rien aux choses ; c'est l'état de guerre qui a engendré, entre autres effets juridiques, l'interdiction du commerce ; le décret n'a fait que formuler des défenses, édictées par le fait de la guerre. Cette théorie trouve sa justification dans une expression du décret qui semble en effet constater l'existence d'une prohibition antérieure : « A raison de l'état de guerre... tout commerce se trouve interdit » et plus loin « ... et dans l'intérêt de la Défense nationale .. demeure interdit ». Une circulaire ministérielle du 3 novembre 1914 (1), relative aux séquestres, semble apporter son appui à cette théorie en affirmant : « En exerçant cette prohibition, le décret du 27 septembre 1914, n'a fait qu'en constater l'existence, l'interdiction étant de plein droit avec l'état de guerre. »

Un simple rappel de l'étude que nous venons de faire sur l'état de la doctrine antérieure à la guerre suffit à faire justice de cette théorie : les mesures prises contre les biens des sujets ennemis à l'occasion de la guerre actuelle ont un caractère de nouveauté absolu. Ce n'est pas l'incorrection fâcheuse apportée dans la rédaction du décret du 27 septembre qui peut enlever à ce texte sa valeur d'un droit de la guerre reposant sur des principes entièrement différents de ceux qui étaient presque unanimement acceptés en ces dernières années.

1. J. Off. 4 novembre 1914.

I. — Motifs généraux

Les nécessités de la défense nationale sont le motif essentiel de l'interdiction du commerce avec l'ennemi. Il s'agit de porter atteinte à l'activité commerciale de l'adversaire, et particulièrement de l'empêcher de puiser en France les ressources qu'il s'empresserait d'utiliser contrenous : argent, matières premières, etc.

Dans l'exposé des motifs du décret du 27 septembre, le gouvernement a fort mal mis en lumière cette idée : partant de ce point que l'interdiction est la conséquence normale de l'état de guerre, il paraît la considérer comme un devoir moral, auquel il n'y a donc lieu que de donner un caractère juridique. Et il justifie sa liberté d'action sur ce point à la fois par la rupture des traités et par la nécessité des représailles. L'Empire allemand, dit-il, a rompu le traité de Francfort ; c'est donc le retour à la situation antérieure, indiquée dans l'article 11 dudit traité, où les traités de commerce avec les états d'Allemagne se trouvaient annulés par la guerre ; l'Autriche-Hongrie, d'autre part, a mis fin à l'état de paix institué par le traité de Zurich, du 10 novembre 1859. De plus « les procédés auxquels ne craint pas d'avoir recours un ennemi qui méprise sa propre parole et n'a de respect ni pour la vie des particuliers ni pour la propriété privée, ne nous permettent pas de maintenir des rapports de commerce et d'assurer l'exécution des obligations privées ».

Ainsi pas un mot de l'interdiction considérée comme une arme de combat ; quoiqu'il en dise, le gouvernement n'a pas considéré l'interdiction comme découlant naturellement de l'état de guerre ; il est resté visiblement sous l'influence de l'idée ancienne que la guerre n'intéresse que les Etats belligérants et non les particuliers, leurs sujets. Mais la nécessité des faits l'a contraint à démentir au même instant cette maxime : le souci de mettre la France en état de défense l'a obligé à porter atteinte aux intérêts privés ennemis, sous peine de voir ces ennemis en tirer eux-mêmes de nouvelles armes destinées à nous nuire.

II. — Dispositions

a) A quelles personnes s'applique l'interdiction établie par le décret du 27 septembre ?

L'article 1^{er} ne le dit pas ou, mieux, ne les définit pas : il ne parle que des territoires où le commerce est prohibé. Mais l'article 2 déclare nul et non avenu tout contrat passé par qui que ce soit en territoire français (ou de protectorat français) et en tous lieux par des français ou protégés français avec des sujets des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidant. L'article 3, relatif à l'exécution des contrats, limite de même les personnes frappées par la prohibition.

Cette définition appelle au moins deux remarques. D'abord l'article 2 déroge — en ce qui concerne l'interdiction faite aux Français — à la règle *locus regit*

actum. Cela se justifie par le caractère des prescriptions du décret qui sont d'ordre public : mais une telle dérogation ne peut avoir d'intérêt qu'au regard des tribunaux français ou des tribunaux des pays alliés qui consentiront à appliquer cette disposition : un Français passant à l'étranger, en pays neutre par exemple, un contrat avec un ennemi, ce contrat peut être déclaré valable et obligatoire par les tribunaux de ce pays qui considéreraient l'article 2 comme portant atteinte à la liberté du commerce et au caractère obligatoire des conventions et contraire à l'ordre public interne et international.

Puis on remarquera que le décret assimile entièrement aux Français, au point de vue de l'interdiction, les pays de protectorat français et leurs nationaux : ceux-ci pourtant sont restés juridiquement des étrangers et demeurent libres de leur législation interne ; mais cela s'explique aisément par l'étroitesse croissante du lien du protectorat : le fait l'emporte ici sur le droit (¹).

b) Quant au territoire (art. 1^{er}), à l'étranger, l'interdiction frappe les seuls Français ; mais, en territoire français, elle frappe toute personne, par conséquent les étrangers et aussi les sujets ennemis ou leurs mandataires.

Un contrat passé entre deux ennemis en territoire français sera donc atteint de nullité, au regard des tribunaux français ou alliés, qui préféreront l'applica-

1. Wahl : *La législation civile de la guerre, jusqu'au 31 décembre 1914* (Revue trimestrielle du droit civil, 1914, p. 715 et sv., n° 19).

tion des principes du décret à celui qui veut qu'un contrat passé par deux personnes de même nationalité soit régi par leur loi nationale. Quant aux tribunaux neutres — et mieux encore ennemis, — ils méconnaîtront la règle *locus regit actum* et estimant que le décret du 27 septembre porte atteinte aux principes d'ordre public international, déclareront ce contrat valable : les tribunaux ennemis eux-mêmes ne seront pas arrêtés par la considération qu'ils sont appelés à tout instant à appliquer les règles analogues édictées chez eux parallèlement à nos prohibitions.

En fait, ces contrats s'ils rentrent dans la formule très générale de la loi, ne rentrent pas dans son esprit : des conventions entre Allemands résidant en France ne paraissent pas pouvoir procurer quelque avantage à l'ennemi ; mais, comme elles sont destinées à être très rares, il ne semble pas qu'il y ait un inconvénient sérieux à maintenir à la règle son caractère absolu.

Rien n'empêche, par contre, des sujets d'états neutres résidant en France de contracter à l'étranger avec des ennemis : de semblables conventions soumises à l'appréciation des tribunaux français devront être réputées valables. L'inconvénient apparaît nettement. En effet en interdisant à des Français de passer à l'étranger des contrats avec l'ennemi, ce n'est point tant l'acte de commerce en lui-même que l'on a voulu éviter — car cet acte pourra toujours avoir lieu en ce cas entre l'ennemi et un sujet étranger quelconque — que le fait de nouer des relations avec l'ennemi et de

pouvoir ainsi par quelque moyen que ce soit, continuer à entretenir avec lui, malgré l'état de guerre, des intelligences qui peuvent être nuisibles à la sécurité nationale. Or ce qui est interdit à des Français demeure permis à des neutres résidant en France : le danger reste manifestement presque entier.

c) Le commerce est interdit non seulement avec les sujets des empires ennemis mais encore avec « les personnes y résidant », quelque soit leur nationalité.

On a donc pu légitimement se demander quelle serait la situation du Français ayant sa résidence en pays ennemi. Le décret n'établit aucune exception en sa faveur. Il pourrait donc être considéré, au cas où il ne ferait pas face à ses engagements, comme étant en état de cessation de paiement et susceptible d'être mis en faillite ou dans la situation juridique correspondante.

Sans doute, l'interdiction établie par le décret est entière pour les Français résidant en France, mais il ne saurait en être de même pour les Français établis à l'étranger. Ceux-ci sont soumis à la fois aux lois de leur pays et aux lois du pays dans lequel ils résident. Si ces lois sont en conflit, le principe admis en droit international est formel : c'est aux lois du pays dont ils reçoivent l'hospitalité que doivent se conformer les étrangers résidant dans ce pays.

Appelé à faire connaître son avis, lors de la discussion du projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre, le Comité de législation commerciale institué au Ministère du Commerce « a estimé que les arti-

cles 2 et 3 du décret du 27 septembre ne faisaient pas obstacle à ce qu'un Français établi à l'étranger acquitte, postérieurement à la déclaration de guerre, les sommes dont il peut être débiteur vis-à-vis des ressortissants allemands ou austro-hongrois en vertu d'engagements antérieurs à l'ouverture des hostilités ». Etant donné les graves inconvénients qui pourraient résulter pour celui-ci de la non-exécution, il a été d'avis « que le Français établi à l'étranger qui ne pourrait se dispenser de payer sans compromettre ses biens ou sa personne doit s'acquitter de ses engagements et que, par suite de cette contrainte, il ne saurait être considéré comme transgressant les dispositions du décret ».

Par résidence, on entend évidemment ici la résidence habituelle : il est à noter qu'elle ne se confond pas avec le domicile. On peut contracter avec une personne domiciliée en Allemagne, si elle n'est pas citoyen de ce pays et n'y a pas sa résidence. Dans ce cas assurément, une convention ne présentera guère de danger au point de vue de la défense des intérêts français : car, pour une personne de ce genre, le domicile n'est qu'un lieu purement juridique ; il y a tout lieu de croire qu'il n'en existe plus d'autres pour la rattacher au pays contre lequel on doit prendre des mesures de guerre.

Ainsi, l'interdiction touche même les Français résidant en pays ennemi — ce qui s'explique par les motifs de la loi ; elle ne touche pas ceux qui y ont seulement leur domicile — ce qui est moins défendable : car si l'on peut admettre qu'un Allemand résidant en

France et n'ayant conservé que son domicile comme lien avec son pays d'origine ait répudié ses sentiments nationaux pour acquérir des sentiments français, il est légitime de considérer comme suspect un Français qui aurait transporté son domicile en Allemagne, même s'il ne se trouve pas dans la situation d'y résider habituellement.

Peut-être après tout ne faut-il voir dans la disposition du décret qui vise la résidence sans parler du domicile qu'une simple méconnaissance du sens des termes : à ce point de vue, la rédaction du décret est en effet loin d'être un modèle.

d) Quelles sont les opérations interdites par le décret ? « Tout commerce..., tout acte ou contrat. » Mais le mot commerce doit-il être pris dans son sens étroit : acte du commerçant, de celui qui achète des marchandises pour les revendre, ou même de celui qui fabrique pour vendre ? Evidemment non : on doit l'entendre dans la plus large acception. Toutes les lois postérieures ont admis que le décret du 27 septembre avait interdit les « relations économiques » ; et particulièrement, la loi du 4 avril 1915 qui sanctionne cette interdiction par des pénalités punit celui qui aurait conclu « un acte de commerce ou une convention quelconque... ».

Il n'y a donc pas à établir de distinction entre contrats civils et commerciaux. Tout acte appelé à faire passer en Allemagne une valeur quelconque, à profiter à l'ennemi de quelque manière, est suspect et par suite interdit : ventes d'immeubles, vente de ré-

coltes, perception de loyers, encaissement de dividendes ou d'intérêts, etc. Sont également interdites les offres de service faites à l'ennemi. Réciproquement est interdite en France l'entrée d'annonces, catalogues, publicité vulgarisant les produits ennemis (¹). On est même allé jusqu'à considérer comme délictueuse l'expédition de lettres missives (²).

Tous les contrats relatifs au patrimoine rentrent dans les limites de l'interdiction : on a si bien entendu priver les ennemis de l'exercice de leurs droits sur ce point qu'on les a dessaisis de tous leurs biens, en les plaçant sous la main de la justice. L'article 3 du décret interdisant de procéder à l'exécution à leur profit d'une obligation quelconque, même arriérée, les intérêts ne courent pas ; il ne peut être question non plus d'intérêts moratoires, puisque le défaut d'exécution du contrat est motivé par une prohibition légale. Cependant, des circulaires ministérielles ont conseillé aux débiteurs de déposer à la Caisse des Dépôts et Consignations les sommes dûes à un créancier ennemi (³) ; c'est contraire aux dispositions du décret, quisqu'une telle pratique aboutirait à faire courir un intérêt de 2 % au profit du créancier, à partir du 61^e jour du dépôt.

Peut-on reconnaître d'autre part au séquestre le

1. Cf. Communication du consul général de France en Suisse à la Chambre de commerce de Genève (Clunet 1916, p. 1422.) La surveillance est exercée par le service du contrôle postal. Une réglementation spéciale vise les journaux et revues périodiques.

2. Trib. corr. de Bayonne, 28 juillet 1915.

3. Avec déclaration énonçant la cause du versement ; retrait sur décision de justice exécutoire (Circ. minist. du 30 oct. 1914).

droit de contraindre les débiteurs, et notamment les débiteurs français à s'acquitter ? Cela dépend des cas, le principe est que la mission du séquestre est purement conservatoire ; aussi le recouvrement de la créance n'est-il autorisable qu'autant que le patrimoine ennemi sous séquestre risquerait de dépérir par suite du non-recouvrement.

La nullité de l'exécution du contrat entraîne obligatoirement la nullité de la cause du contrat qui prévoit la mise en demeure de plein droit, faute de paiement à l'échéance, puisque, par suite d'une prohibition d'ordre public, le débiteur n'a pas le droit de s'acquitter.

e) Malgré la largeur de la définition des opérations interdites par le décret du 27 septembre, il en demeure encore un certain nombre que ne frappe pas l'interdiction.

Parmi ces opérations autorisées figurent d'abord les actes unilatéraux. Une donation faite par un Allemand doit être considérée comme valable ; la réciproque évidemment n'est pas vraie : à tout le moins son exécution est impossible. Un testament fait à son profit sera valable. Il est toujours permis de renoncer à une succession même si c'est un ennemi qui doit en profiter : bien plus, on doit admettre des héritiers ennemis à recueillir une succession, à condition qu'ils n'en touchent pas le montant. Si un ennemi a fait une promesse de vente, un Français doit être autorisé à en recueillir le bénéfice, pourvu qu'il ne paie pas le prix.

Le mariage est un contrat et par conséquent une convention. Il ne peut raisonnablement être interdit. « Considérons-nous comme interdits les mariages... entre un Français et une Alsacienne, par exemple, ou encore entre un Français et une veuve, française d'origine, mais devenue allemande par son premier mariage (1) ? »

Les autres actes purement personnels, tels que la reconnaissance d'un enfant naturel, l'adoption, suivent la même règle.

Tels autres actes qui ne présentent pas le caractère d'actes de spéculation doivent aussi être admis comme valables : gestion de tutelle, action en justice pour obtenir la réparation d'un préjudice ou la reconnaissance d'un droit (2).

Même la jurisprudence la plus sévère, tout en prétendant que l'action en justice est interdite aux ennemis, admet cependant que l'accès du prétoire leur est ouvert pour tout ce qui touche à leur statut personnel, à leurs droits de famille et même à leurs droits de propriété, quand leurs biens ne sont pas sous séquestre — et quand ils ont été victimes d'un délit ou quasi-délit (3).

Le Tribunal correctionnel de la Seine (4) a été jusqu'à décider, non sans quelque exagération, que si le décret interdit actes et contrats de nature civile et commerciale, il faut en excepter ceux dont l'exécu-

1. Pillet, loc. cit, p. 40.

2. Cette question a été particulièrement discutée. Cf p 55.

3. Cour d'Alger, 22 juillet 1915. *Gas. Trib.*, 10 sept. 1915.

4. 9 janvier 1915, Dalloz, rec. pér., 1915, 5, 5.

tion ne saurait porter atteinte aux intérêts de la Défense nationale, tel le mandat donné à l'avoué pour assurer uniquement la défense des intérêts de la partie plaidante et lui permettre de suivre l'instance sans comparaître personnellement à l'audience (1).

La question des assurances a été résolue par un texte spécial, le décret du 29 septembre 1914, qui autorise sous certaines conditions le versement des primes d'assurance et valide les avenants relatifs aux risques de guerre (2).

Aucune disposition légale n'interdit le travail aux Allemands et aux Austro-Hongrois actuellement en France et qui n'ont pas été internés ; en conséquence, si l'on doit mettre sous séquestre les marchandises leur appartenant ainsi que l'immeuble où elles se trouvent, il n'en est pas de même de l'outillage dépendant du fonds de commerce (3).

Les brevets d'invention et les marques ont fait aussi l'objet d'une réglementation particulière, la loi du 27 mai 1915, qui, entre autres dispositions, permet sous condition de réciprocité le dépôt des brevets entre la France et l'Allemagne (4).

1. A la suite de cette décision fort discutée, la Chambre des avoués près le Tribunal civil de la Seine a cru devoir décider qu'aucun de ses membres ne pourrait représenter un sujet d'une puissance en guerre avec la France sans en avoir sollicité et obtenu l'autorisation de la Chambre. Le mandat donné à l'avocat qui, vu sa nature spéciale, semble plus éloigné encore d'entrer dans les prohibitions qu'édicté le décret, a fait l'objet d'une décision analogue du Conseil de l'Ordre des avocats à la Cour de Paris : aucun avocat à la Cour de Paris ne peut accorder son concours à un sujet ennemi que s'il est commis ou autorisé par le bâtonnier.

2. Cf Chap. VI : Le décret du 29 sept. 1914.

3. Trib. civ. de Narbonne, 27 oct. 1914 (Dalloz, rec. pér. 1915, 5, 6).

4. Cf Chap. VII : La loi du 27 mai 1915.

Enfin la nécessité contraint encore à autoriser certains contrats qui présentent pourtant extérieurement un caractère condamnable.

D'une part, en effet, tous les biens allemands en France n'ont pas été mis sous séquestre, non plus que tous les Allemands internés. Pour les sujets ennemis bénéficiaires d'un permis de séjour, que faut-il décider ? En principe, tout commerce avec eux est interdit (art. 1^{er}), en raison de leur personnalité, bien qu'ils aient résidence et domicile autorisé en France. Mais alors, c'est rendre presque vaine la faveur de ce permis, si par exemple il est accordé à un commerçant de profession. On ne peut appliquer à celui-ci la prohibition dans toute sa rigueur (').

D'autre part, même lorsqu'un séquestre a été nommé, certains biens, des titres au porteur, ont pu être dissimulés. On ne peut annuler la négociation de pareils titres, sauf à réserver pour le séquestre le droit de saisir les sommes provenant de cette négociation.

Quant aux ennemis prisonniers de guerre ou internés, on ne peut songer à les priver de la faculté de nouer des relations juridiques avec les fournisseurs de l'endroit, petits actes en vue de la satisfaction de leurs besoins journaliers. Car des relations de cette espèce ne peuvent servir en rien la cause de l'adver-

1. La dernière rédaction du projet de loi ratificatif (art. 8) prévoit en effet une dérogation en faveur des ennemis bénéficiaires d'un permis de séjour, à qui on ne saurait refuser le droit de travailler, de recevoir un salaire, d'acheter des aliments, etc.

saire, tant qu'elles ne contreviennent pas aux mesures de police auxquelles ces ennemis sont soumis : leur nullité tiendrait son origine en ce cas moins de la violation de l'interdiction du commerce que de ce qu'elles contrarieraient les prescriptions de la loi pénale.

En somme, le critérium en la matière, c'est toujours l'idée directrice du décret ; il ne faut pas qu'en temps de guerre l'ennemi tire profit d'une source quelconque de notre activité économique, sous forme d'objets, d'argent ou d'autres valeurs. En dehors de ce critérium, on ne peut, par pure inimitié, lui retirer le bénéfice de la jouissance de droits naturels.

f) Dans son art. 3, § 1, le décret interdit l'exécution au profit de l'ennemi des contrats passés antérieurement aux 4 et 13 août 1914, date des déclarations de guerre. Cette disposition parfaitement logique se passe de commentaires.

Une application assez fâcheuse en a été faite par la Circulaire ministérielle du 30 octobre 1914, « relative à la consignation du prix des fournitures faites par les maisons allemandes, autrichiennes et hongroises (1) » : elle veut que le débiteur d'une maison étrangère se dessaisisse des sommes dûes à cette maison pour prix de fournitures faites : elle estime « qu'il ne saurait appartenir aux personnes qui ont

1. J. Off. 31 octobre 1914. La circulaire entend « fournitures au sens le plus large » ; cela s'applique aussi bien au prix de travaux qui auraient été exécutés. Malgré l'apparence, on doit admettre qu'il s'agit de toutes les dettes exigibles.

reçu ces fournitures d'en conserver le prix après l'échéance convenue pour le paiement » . Outre qu'elle contrevient au décret en faisant courir des intérêts au profit du créancier, cette décision est juridiquement mal fondée : car jamais le débiteur n'a l'obligation de se dessaisir des fonds à l'échéance ; c'est seulement son droit.

En ce qui concerne les sanctions, deux cas peuvent se présenter : ou bien le contrat a reçu un commencement d'exécution ou bien il n'en a point reçu.

Dans le premier cas, l'exécution faite au profit d'un ennemi en contravention avec les dispositions de l'article 3, est déclarée nulle. Ainsi ce n'est pas le contrat qui est annulé : son exécution est seulement suspendue.

Si cependant elle a eu lieu de bonne foi, par exemple entre le 4 ou le 13 août et le 27 septembre, au profit d'un ennemi, le Français doit être admis à réclamer la restitution. Il y aura en ce cas une difficulté certaine si la prestation a eu lieu en travail. Quant à l'Allemand, peut-il réclamer ce qu'il aurait fourni ?

Si l'exécution a eu lieu au profit du contractant français, elle est valable tant que le contractant ennemi n'invoque pas lui-même la nullité : car on ne peut pas laisser au Français la faculté d'exiger d'un ennemi l'exécution d'une obligation, alors que lui-même serait libéré de la contre-partie.

Mais si le contractant français a rempli ses obligations, peut-il contraindre le sujet ennemi à s'exécuter ? Cela dépend des circonstances. Dans une affaire où un déposant français réclamait à une banque de

nationalité ennemie la restitution de son dépôt, il a été décidé que la banque se trouvant, vu sa nationalité ennemie, placée sous séquestre et privée de toutes ses facultés juridiques, y compris celle d'acquitter les dettes les plus incontestables, on ne pouvait lui imposer le minimum de restitution déterminé par le moratorium applicable aux banques françaises ; par suite, le président du tribunal décidait, d'après les circulaires ministérielles, que le séquestre n'aurait à verser au déposant créateur que 50 % de sa créance (1).

S'il n'y a pas eu commencement d'exécution, le cas est prévu par le § 2 de l'art. 3.

Dans une lettre du 10 septembre 1914, la Chambre de Commerce de Paris avait déclaré qu'il importait de prononcer la résiliation des marchés à livrer en cours avec des maisons appartenant à des nations ennemies, et ce pour, en dégagant nos nationaux de certains liens contractuels, leur permettre de se procurer par de nouvelles tractations régulières les objets nécessaires à leur commerce ou à leur industrie.

Elle estimait qu'une décision de justice serait utile dans ce sens, le contractant français couvert par elle devant se considérer comme d'autant mieux dégagé. De plus, la guerre a rendu sans objet bien des contrats qu'il est inutile de laisser subsister.

Ce sont ces considérations qui ont inspiré le § 2 de

1. Trib. civ. de la Seine, ord. référé, 1^{er} déc. 1914 (Dalloz, rec. pér. 15, 2, 59). Conduano et Chapuis contre séquestre Banque impériale et royale privilégiée des pays autrichiens.

l'art. 3 du décret : les contrats antérieurs à la guerre, régulièrement passés, mais n'ayant encore reçu aucun commencement d'exécution sous forme de livraison de marchandise ou de versement pécuniaire pourront être annulés par justice à la demande du contractant sujet français, protégé, allié ou neutre.

La faculté d'annulation laissée à la discrétion du tribunal se justifie donc aisément. Inutile et gênant de laisser, par exemple, subsister la promesse de vente d'un fonds de commerce faite avant la déclaration de guerre par un Français à des sujets allemands, mais non réalisée à cette époque⁽¹⁾. Il est bien évident, par contre, que, si le vendeur profite de la faculté d'annulation qui lui est laissée, il ne saurait exiger le montant du devis stipulé à l'acte, le défaut d'exécution du contrat ne pouvant être reproché aux acquéreurs.

La faculté d'annulation ne s'applique qu'aux contrats commerciaux au sens étroit du mot ; ainsi le veulent les termes généraux et l'esprit du décret. C'est pour y soustraire les autres contrats, comme un partage de famille, que le texte porte : « livraison de marchandises ou versement pécuniaire ». Mais cette distinction manque tout de même de clarté ; n'aboutit-elle pas en effet à faire placer dans des catégories inverses le louage de services et la vente, le

1. Trib. civ. de la Seine, 31 juillet 1915 (Dalloz, rec. pér. 1916, 2, 71). Aff. Esbrat c. Audy ès qual. Une ordonnance du président du tribunal eût suffi à annuler le contrat, mais le demandeur poursuivait aussi le versement du dédit ; d'où la compétence du tribunal.

bail consenti à un Français et le bail consenti par un Français, la vente d'immeubles et la vente de meubles, etc... ? (1)

Devant qui doit être engagée l'action en nullité ? Le § 2 de l'art. 3 dit : dans le cas où le contrat n'aurait reçu à la date du 27 septembre 1914 aucun commencement d'exécution sous forme de versement pécuniaire ou de livraison de marchandises, son annulation pourra être prononcée, par ordonnance sur requête, par le président du tribunal civil, à la demande exclusive de nos nationaux ou des nationaux des pays neutres et alliés.

C'est donc une procédure gracieuse, instituée en faveur des seuls Français et alliés. Les nationaux des pays ennemis ne sont pas admis à ce bénéfice ; pour eux la seule possibilité c'est l'action engagée devant le Tribunal. Ainsi l'intervention du président du tribunal est prévue comme une garantie des seuls intérêts français.

Pourquoi le président du tribunal civil plutôt que le président du tribunal de commerce qui semblerait plus qualifié pour intervenir ? C'est qu'il y a quelque chose de grave à autoriser un juge à délier une partie de son obligation vis à vis d'une autre partie sans entendre celle-ci : l'autorité du président du tribunal civil explique qu'on l'ait préféré.

La procédure prévue est sans débats contradictoires, sans recours possible. Sa rapidité est sa meil-

1. Wahl, loc cit. n° 29.

leure justification, d'autant plus que le sujet ennemi, normalement, peut être difficilement atteint. Si l'on avait institué une procédure contradictoire, outre qu'elle eût été plus longue et par suite moins conforme à l'esprit du décret, elle eût nécessité l'admission de l'ennemi à se faire représenter devant les tribunaux français pour défendre ses intérêts. Notons que cette représentation est très acceptable et que l'on peut fort bien reconnaître à l'ennemi le droit d'ester en justice, mais le Gouvernement n'en voulait pas alors entendre parler. « Nous avons préféré, dit le représentant du ministre de la justice, lors des explications qu'il fut appelé à donner devant la commission du commerce de la Chambre, recourir à la procédure unilatérale, un peu exceptionnelle, mais seule possible en la circonstance. »

L'ordonnance du président du tribunal civil est conservée pour minute au greffe du tribunal et dispensée d'enregistrement (Circ. du Garde des Sceaux, 13 octobre 1914).

La résolution ainsi prononcée est définitive (1).

g) Pour les contrats postérieurs à la déclaration de guerre, qui tombent sous le coup de l'interdiction, la sanction est la nullité : nullité absolue, d'ordre public ; un acte contraire à l'ordre public ne saurait en

1. Lors des débats relatifs au projet de loi ratificatif, en mars-avril 1915, devant la commission spéciale du Sénat, M. Boivin-Champeaux avait déposé un amendement dans ce sens. Après discussion, il fut écarté par la commission, la circulaire ministérielle précitée donnant suffisante satisfaction aux désirs de l'auteur de l'amendement.

effet avoir une valeur juridique quelconque (art. 6, C. civ.).

Chacun des co-contractants peut donc l'invoquer, même le sujet ennemi contre qui la nullité a été établie. Les rédacteurs du décret n'y ont sans doute pas songé: « Il aurait fallu dire que le co-contractant de l'Allemand doit s'abstenir d'exécuter ses obligations et que, s'il s'en abstient, l'Allemand n'aura pas davantage à exécuter les siennes. Conçoit-on en effet qu'en vertu du décret un Allemand ayant cautionné ou fait une donation à un Français ait le droit de se dérober ? ⁽¹⁾ »

Dans son art. 4, le décret prononce la nullité même dans le cas où l'acte ou contrat aurait été passé par personne interposée, les parties ayant ignoré leur nationalité ; par suite un Allemand qui aura dissimulé par fraude sa nationalité peut en l'invoquant plus tard échapper à ses engagements envers un Français. En fait on ne pourra taxer de fraude une telle dissimulation que pour les contrats passés depuis le début de la guerre ; pour les contrats antérieurs, on se trouvera contraint d'accorder à l'ennemi cette exorbitante faculté.

La nullité prononcée par le décret a un caractère particulier : elle est temporaire (art. 2, § 2), devant produire effet pendant toute la durée des hostilités et jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée par décret.

Ainsi la nullité n'atteindrait pas le contrat lui-même

1. Wahl, loc. cit, n° 26.

passé à l'encontre de la prohibition. Il demeurerait valable : seuls ses effets seraient suspendus pendant la durée indiquée, encore indéterminée. Mais alors le commerce avec l'ennemi ne serait pas « interdit » ni « défendu »... Ou bien faudrait-il admettre qu'un contrat interdit dans le principe devienne obligatoire à partir d'une certaine date ? Peut-on dire que l'interdiction du commerce avec l'ennemi doit seulement être interprétée comme une interdiction pour cet ennemi d'exploiter un commerce ? Il ne le semble pas puisque l'interdiction fut faite d'abord aux Français de se livrer à des actes de commerce avec l'ennemi ; par suite l'interdiction faite à l'ennemi est un corollaire de la précédente.

Faut-il alors en déduire plutôt que les actes de commerce, au sens strict du Code de Commerce (art. 631 et suiv.), seuls sont complètement interdits par l'art. 1^{er} du décret ? Quant aux actes qui n'ont pas le caractère commercial, leur exécution serait simplement suspendue. Mais cette distinction, parfois difficile, aboutirait souvent à des résultats absurdes, en contradiction avec l'esprit des dispositions du décret : la vente de meubles, par exemple, suivant que ceux-ci sont destinés à l'usage personnel ou à être revendus, entrerait dans l'une ou l'autre catégorie, annulée en un cas, suspendue dans l'autre.

Il faut plutôt croire à une confusion dans la rédaction ; en réalité c'est l'interdiction qui est limitée à la durée des hostilités.

Telle est du moins l'interprétation du texte que

l'on peut tirer de l'étude des débats parlementaires relatifs à sa ratification.

III. — Questions diverses

a) Les Contrats successifs

Il n'y a guère de difficultés dans l'application des dispositions du décret du 27 septembre aux contrats simples, instantanés, qui fixent d'un seul coup la position respective des parties. Mais il n'en est pas de même pour les contrats ayant un caractère successif et ne développant que peu à peu leurs effets, tel le contrat de société.

C'est ce contrat qui est le type du genre ; il s'agit bien entendu des sociétés qui ne sont pas personnes morales et des simples états d'indivision. « Dans l'un et l'autre cas, la gestion de la chose commune veut que des Français contractent fréquemment avec des Allemands, qu'ils les représentent ou qu'ils soient représentés par eux ⁽¹⁾. »

Pour éviter les contraventions au décret qui doivent en résulter, on a décidé qu'il y avait lieu de placer sous séquestre les parts d'intérêts appartenant à des sujets ennemis ou dépendant de leur patrimoine ⁽²⁾. Ainsi c'est avec le séquestre que les Français auront à contracter ; c'est lui qui les représen-

1. Pillet, loc. cit. p 39.

2. Trib. civ. de la Seine, ord. référé, 28 août 1915, et autres décisions de justice analogues (Journ. des Soc., 1916, p. 109.)

tera ou sera représenté par eux. Mais jusqu'à quel point le séquestre, dont la mission est en principe purement conservatoire, aura-t-il les pouvoirs pour gérer avec la liberté d'appréciation du maître de l'affaire ? Il semble bien que son rôle doive forcément se borner à donner son consentement ou à opposer son veto aux mesures proposées par les associés.

Dans ces conditions, un Français en société avec un ennemi doit-il rester dans les liens ? N'a-t-il pas le droit de faire cesser cet état équivoque ? Oui, sans aucun doute, bien qu'on ne se trouve pas ici dans l'hypothèse prévue par l'art. 3, § 2 du décret. En matière d'indivision l'affirmation est sûre, car on peut toujours provoquer le partage. En matière de société il y a là certainement un juste motif qui, aux termes de l'art. 1871, C. civ., permet de demander la dissolution. On ne peut pas contraindre un Français à conserver des intérêts communs avec un ennemi, non plus qu'à subir la présence d'un séquestre, qui peut être un embarras grave pour la bonne marche de l'affaire.

Cependant la jurisprudence s'est déclarée d'un avis contraire. La cour de Rouen a décidé qu'une société anonyme ne saurait être considérée comme se livrant au commerce avec l'ennemi, contrairement aux prohibitions du décret du 27 septembre, par cela seul qu'elle compte parmi ses actionnaires ou administrateurs des personnes de nationalité allemande ou austro hongroise, alors même qu'elles seraient propriétaires d'un grand nombre d'actions de cette société. Et par suite, approuvant la mise sous

séquestre des parts des sujets ennemis, elle a jugé irrecevable la demande en dissolution (1).

On a été plus loin encore dans cette voie. Un député, M. J.-L. Molle, sous la forme d'une proposition de loi ayant pour objet de compléter l'art. 77 du Code pénal, a demandé l'annulation des contrats de ce genre existant entre sociétés françaises et étrangères. Il est en effet plus difficile pour des personnes morales que pour des particuliers de se dégager de semblables liens, en raison des pénétrations de la finance internationale et du grand nombre d'étrangers ayant des participations importantes dans des établissements français. La prohibition visait spécialement « les sociétés anonymes qui, tout en ayant en France une existence légale, ont en même temps des intérêts, usines ou contrats en territoire des puissances ennemies (2) ».

La loi des pénalités du 4 avril 1915 a porté remède à cet état de choses. La question se pose néanmoins dans bien des cas de définir la participation ennemie et, par extension, la nationalité de la société.

1. Cour de Rouen, 1^{re} chambre, 3 novembre 1915. Journal des Sociétés, 1916, p. 100.

2. Doc. Parl., Chambre, ann. n° 629, p. 675. Journ. off., 11 mars 1915. A l'appui de sa proposition, M. Molle citait les accords antérieurs à la guerre qui, unissant des sociétés françaises comme la Penarroya ou la Société du Nickel à la Metallegesellschaft de Francfort, donnaient à l'Allemagne le monopole de fait du plomb et du nickel : une telle situation nuisait donc au plus haut point à la défense nationale.

b) Les Sociétés

Les sociétés, en tant que personnes morales, tombent sous le coup de l'interdiction qui vise « toute personne .. », au sens large.

Si les sociétés n'ont pas de résidence — celle-ci étant une habitation prolongée, nécessitant par définition une personne physique — elles ont un domicile, leur siège social, contrairement aux Etats, personnes morales du droit international, et aux personnes morales du droit administratif qui n'ont pas de domicile, attachées qu'elles sont d'une manière fixe et définitive au sol de leur pays.

La doctrine et la jurisprudence françaises ont jusqu'à présent été à peu près d'accord pour faire du siège social, domicile de la société, en France la condition unique et suffisante pour reconnaître à celle-ci la nationalité française, sans s'inquiéter du lieu de l'exploitation, de la nationalité des administrateurs, associés ou actionnaires, de la provenance des capitaux constituant le fonds social, du lieu de rédaction des statuts, etc.

Une seule exception à cette règle était admise : c'était dans le cas où il était évident que les fondateurs, pour échapper aux dispositions qui, en France, protègent dans les constitutions de sociétés par actions les intérêts des actionnaires ou des tiers, avaient donné mensongèrement à leur société la qualification de société étrangère, en la rattachant fictivement à un pays où la société n'a ni siège véritable ni intérêt.

Mais cette exception même ne pouvait nullement

empêcher la constitution en France d'établissements français d'étiquette, étrangers en réalité par leurs capitaux et leur direction, servant les intérêts ennemis au détriment des intérêts français, souvent hostiles et des plus dangereux pour la sécurité nationale.

Aussi, dès le début des mesures prises en vue d'assurer l'application des dispositions du décret du 27 septembre, des instructions spéciales furent-elles données aux magistrats pour les inviter à vérifier la nationalité réelle de toutes les sociétés et à considérer comme allemandes ou austro-hongroises les sociétés qui, tout en ayant leur siège en France et tout en étant constituées conformément aux lois françaises, fonctionnent exclusivement avec des capitaux et des administrateurs allemands ou austro-hongrois, ou du moins avec une majorité de capitaux ou d'administrateurs de ce genre.

Les enquêtes ainsi prescrites aboutirent à démasquer de nombreuses sociétés de ce genre, pseudo-françaises, qui furent aussitôt mises sous séquestre et privées de leurs facultés juridiques (1).

Une mesure analogue fut prise à l'égard des sociétés françaises ou neutres comportant des capitaux

1. Tribunal civil du Havre, ord. référé, 2 octobre 1914, Gaz. Trib., 12-14 octobre 1914. Il y a lieu de saisir-arrêter, dans l'intérêt de la défense nationale, toutes les marchandises — en l'espèce des denrées alimentaires susceptibles de servir au ravitaillement des troupes ennemies — appartenant à une maison de commerce qui, jusqu'à preuve du contraire, paraît avoir été constituée uniquement avec des capitaux allemands et être de notoriété publique administrée exclusivement par des capitalistes de cette nationalité.

ennemis, pour la part sociale appartenant à des Allemands ou Austro-Hongrois (1).

La jurisprudence fut même d'avis de placer sous la main de la justice les sociétés, françaises en la forme, mais suspectes de n'être en réalité que des personnes interposées sous le couvert desquelles des entreprises commerciales ou industrielles allemandes continuent à faire le commerce en France. Il appartient alors au juge du fait d'apprécier souverainement s'il y a interposition de personne. Tout en maintenant la règle admise en France relative à la nationalité et se gardant de contester à de telles sociétés le titre de sociétés françaises, elle justifiait cette dérogation au principe par le fait qu'il s'agit, en la cause, de l'application du décret du 27 septembre 1914, « créateur d'un droit spécial et exceptionnel » (2).

Voilà donc la situation des sociétés vis-à-vis de l'interdiction du commerce. Mais il convient de remarquer que les dispositions prises à l'égard des sociétés réputées suspectes, quoique françaises d'apparence, ne le sont qu'en vertu d'instructions ministérielles, dont on a pu même critiquer le caractère arbitraire : elles se bornent simplement à la mise sous séquestre.

Et rien n'interdit en conséquence de contracter

1. Cour de Rouen, 1^{re} chambre, 3 novembre 1915. *Journal des Sociétés*, 1916, p. 103. Cf. ci-dessus, p. 51.

2. Lyon, 30 mars 1915. C. Cass. req., 20 juillet 1915. Aff. Société franco-suisse des conserves de Lenzbourg c. Ministère public, etc., Dalloz, Rec. pér., 1916, 1, 44.

avec une société de ce type, ayant siège et même exploitation en France, mais capitaux allemands : telles les mines de fer de Meurthe-et-Moselle. Par contre, il demeure interdit de contracter avec une Société bien française, mais ayant son siège en pays ennemi, par exemple les pétroles de Galicie. La situation, pour étrange qu'elle soit, n'en est pas moins formelle. Elle trouve seulement un correctif — mais uniquement pour les sociétés allemandes de nationalité française — dans l'institution du séquestre, qui enlève à peu près tout danger à des tractations de cet ordre. Pour les Sociétés françaises de nationalité ennemie, l'interdiction reste entière.

c) L'action des ennemis en justice

Malgré de nombreuses et subtiles discussions, on doit admettre que l'action en justice constitue pour l'étranger un droit naturel et qu'il doit jouir de cette faculté même en temps de guerre tant qu'elle ne lui est pas refusée par un texte formel (¹).

La question se résume donc à savoir si le décret du 27 septembre a prétendu empêcher les ennemis d'exercer même cette manifestation de leur activité juridique.

Elle a été résolue par l'affirmative dans une ordon-

1 Tel n'est pas l'avis de M. Valéry, entre autres, qui, à l'occasion de la présente discussion, a prétendu que l'étranger n'avait sur notre sol que les droits qui lui sont spécialement conférés par un texte (Clunet, *Journal du dr. intern. privé*, 1915, p. 1009 et *Gazette du Palais*, 20 mai 1916).

nance de référé du Président du Tribunal civil de la Seine, du 18 mai 1916, qui déclare que la prohibition du décret étant générale et absolue, elle vise tous les contrats, tous les actes, et spécialement le mandat donné par un ennemi à un avoué pour le représenter en justice.

Cette décision en conclut qu'un Allemand ne peut ester en justice en France et que s'il est assigné personnellement, il doit être mis hors de cause : le séquestre a seul qualité pour suivre une demande relative aux biens de cet ennemi, avec le mandat *ad litem* que lui délivre le juge des référés (1).

Une telle interprétation de la prohibition du décret s'appuie sur de nombreux arguments. Le décret, dit elle, annule tout acte ou contrat ; or, toute action en justice commence par des actes, et, une fois engagée, entraîne forcément un contrat de mandat entre le plaideur et son avoué ; elle doit normalement aboutir à un contrat judiciaire créé par l'échange des conclusions sur lesquelles le débat s'engage et la solution intervient : ainsi rentre-t-elle dans les termes de l'art. 2 du décret qui en prévoit l'annulation.

D'autre part, si l'intitulé du décret pose l'interdiction des relations commerciales, les dispositions du texte n'établissent point de distinction entre contrats commerciaux ou civils, étant conçues dans les formes les plus manifestement générales. D'ailleurs, si l'an-

1. Trib. civ. Seine, Ord. référé, 18 mai 1916 (D. P., 46, 2, 105) et note de A. Mérignhac. Geoffroy et Delore c. C^{ie} assur. maritimes La Bulgaria. Daude c. Wilmoth ès qual. et Johann Faber.

nulation prévue à l'art. 3 peut être accordée sur simple requête, c'est que le législateur n'a entendu en aucune façon admettre un débat contradictoire, marquant ainsi qu'il considère le droit d'ester en justice comme désormais retiré aux ennemis : tels ont été à la fois l'opinion du ministre et celle de la commission parlementaire, lors de la discussion du projet de loi ratifiant le décret.

Enfin et bien qu'une Convention internationale ne puisse prévaloir contre une loi nationale interne postérieure qui en modifie les dispositions, les Allemands ne peuvent réclamer le bénéfice d'un prétendu droit de « libre accès » consacré par l'art. 23^h du Règlement de La Haye de 1907 : car ils ont inauguré les premiers la violation par une décision du Conseil Fédéral du 7 août 1914 qui a enlevé aux étrangers la faculté de faire valoir leurs droits devant les tribunaux allemands ; au surplus, les violations multiples des diverses Conventions de La Haye dont ils se sont rendus coupables interdisent sous peine de naïveté criminelle en temps de guerre qu'on songe à leur accorder le bénéfice du droit des gens et de conventions des liens desquelles ils n'ont jamais perdu une occasion de s'affranchir (1).

La Cour de Paris, vers la même date, a rendu un arrêt, fort juridique mais assez mal accueilli, inspiré de principes radicalement contraires et reconnaissant

1. Du même avis, G. Courtois : *Les contrats entre Français et Allemands*, Gaz. Trib. 16 janv. 1915.— D^r Curti : *Les Français admis à ester en Allemagne*, Journ. du Dr. int. (Clunet) 1915, p. 567.

aux ennemis le droit d'ester en justice (1). « Considérant que, pour l'interprétation d'un texte nouveau, on doit toujours se reporter aux lois existantes et aux principes généraux du droit, qui resteront applicables si une modification ou une restriction précise n'y a pas été apportée », elle admet d'abord que le droit d'ester en justice est au nombre des droits naturels dont l'étranger jouit en France, en dehors de toute disposition expresse de la loi et de toute stipulation internationale.

Elle déclare qu'un décret né de circonstances exceptionnelles et qui fait échec à ces principes doit être appliqué *stricto sensu* ; qu'il faut se garder d'en élargir les termes et d'en étendre les conséquences ; qu'ainsi, examinant dans cet esprit le texte et le but du décret du 27 septembre 1914, on doit remarquer qu'il vise uniquement dans sa rubrique l'interdiction des relations commerciales. L'art. 1^{er} prohibe tout commerce. Ce que le décret a voulu en effet, c'est empêcher des relations nuisibles à la Défense nationale, dans lesquelles l'intérêt privé l'emportant sur l'intérêt du pays aurait pour résultat d'alimenter les ressources de l'ennemi et de soutenir sa résistance. Ce ne sont pas les conventions civiles qui sont dans cette situation mais seuls les actes de commerce.

1. Cour de Paris, 4^e ch. (appels correctionnels), 20 avril 1916. Dalloz, rec. pér. 1916, 2, 105. Cf. *Le Droit*, 18 mai 1916, et Gaz. Tribun. 19 mai 1916, note d'avis contraire, basé surtout sur la nécessité de représailles et condamnant les principes du droit naturel. La 3^e chambre de la Cour, appelée elle aussi à exprimer incidemment son opinion sur ce point, s'est tirée de la difficulté en ajournant sa réponse sur le point de droit (Aff. Geissler, 19 juillet 1916).

Aussi est-ce bien dans ce sens qu'il faut prendre le mot « acte » ; c'est du langage commercial ; il s'agit des opérations de commerce, tels que les énumèrent les art. 632 et suiv. C. Comm.. Englober dans cette expression, les actes de procédure, de même que donner au mandat *ad litem* le caractère commercial et intéressé qui peut seul le faire prohiber, ou prendre au sens propre le terme de « contrat judiciaire », qui n'est en réalité qu'une image doctrinale, c'est étendre excessivement le texte du décret, dont l'interprétation doit au contraire être restrictive, puisqu'il est de droit très étroit et constitue une exception au droit commun.

Quant à l'annulation du contrat antérieur dont la possibilité est prévue par l'art. 3, il est impossible d'y voir la marque de l'intention du gouvernement d'interdire aux étrangers l'action en justice. Si la procédure est unilatérale, c'est dans un but de rapidité ; les négociants français, nous l'avons vu, ont souhaité reprendre leur liberté d'action en rompant les contrats qu'ils avaient pu passer sans prévoir la guerre : aussi le gouvernement, d'accord avec cet esprit patriotique, n'a-t-il pas voulu que, par suite des lenteurs judiciaires, les ennemis pussent profiter malgré tout de conventions dont l'exécution leur eût permis d'augmenter leurs ressources.

Ceci est tellement vrai que, s'il y a eu au contraire commencement d'exécution et par suite difficultés d'application et d'interprétation, on en revient à la procédure normale, de droit commun, d'annulation des conventions,

Et puis, si le décret a bien établi une prohibition générale, comment la justice elle-même peut-elle y apporter une exception en confiant un mandat *ad litem* au séquestre administrateur judiciaire ? N'est-il pas plus logique en ce cas d'admettre avec le Tribunal civil de Marseille (1) que le séquestre ne peut être nommé mandataire *ad litem* quand même sa nomination serait sollicitée par le Français demandeur ?

Sans trancher absolument la question, d'autres tribunaux ont du reste décidé que l'ennemi ne pouvant se défendre lui-même devait être réputé avoir donné mandat tacite à celui que la justice a préposé à l'administration de ses intérêts. C'est ainsi que le Tribunal civil d'Epinal, dans un jugement du 27 août 1915 (2), a pu considérer que « le séquestre des biens de l'étranger intervient à bon droit dans une demande en résolution d'une vente d'objet mobilier antérieure à la déclaration de guerre, mais dont le prix devait être payé depuis, demande formée par un Français vendeur contre un Allemand acheteur ». De même le Tribunal civil de Philippeville (3) a décidé que le séquestre est dans l'obligation de suivre en justice les créanciers du sujet étranger sans qu'il lui soit nécessaire d'être pourvu d'un mandat *ad litem*.

Ainsi le mandat *ad litem* est réputé résulter non

1. Trib. civ. de Marseille, 22 janv. 1915 (Gaz. Trib. 28 mai 1915).

2. Gaz. Palais, 14 déc. 1915.; *Le Droit*, 15 déc. ; Gaz. Trib., 16 déc.; Rec. Gaz., 1915, 2, 385.

3. 15 avril 1915 (Gaz Trib., 30 juillet 1915).

point d'un acte ou d'une convention tombant sous le coup des prohibitions du décret, mais de la loi.

Enfin, la première théorie exprimée dans l'ordonnance de référé précitée envisage l'interdiction de l'accès du prétoire aux sujets ennemis comme une mesure de représailles : c'est admissible assurément ; mais telle n'est point la mission des tribunaux ; un acte gouvernemental a seul ce pouvoir. Car il s'agit aussi de prendre toutes les précautions nécessaires pour que nos ressortissants n'en souffrent point : or le décret du Conseil fédéral allemand du 7 août 1914, outre qu'il vise une situation toute autre que celle du décret du 27 septembre 1914, réserve la possibilité de faire valoir les droits patrimoniaux en justice aux étrangers qui en ont obtenu l'autorisation du chancelier. C'est là tout de même une exception appréciable.

La Cour fait de plus remarquer à juste titre que « cette mesure tendant en apparence à la protection des intérêts français pourrait aboutir souvent à des conséquences contraires, en enlevant à nos nationaux la possibilité de faire reconnaître les droits qu'ils possèdent contre des étrangers. »

Il apparaît en somme que la question doit être tranchée dans le sens indiqué par la Cour de Paris. Tant qu'un texte spécial ne sera pas venu interdire aux ennemis l'action en justice, on ne peut refuser à ceux-ci l'exercice d'un droit naturel que n'a pas visé le décret du 27 septembre 1914, concernant purement et simplement l'interdiction des relations commerciales.

IV. — Résultats

L'application des dispositions du décret du 27 septembre acceptées unanimement comme une des nécessités de la guerre devait nécessairement se heurter à la mauvaise volonté de quelques commerçants animés de l'esprit de lucre plutôt que guidés par le patriotisme. « La transaction traquée devient habile et sait couleuvrer sous diverses formes ; subtile et diverse de visages, elle peut avoir recours à la personne interposée, au neutre complice. »

Dès le 27 novembre 1914, une circulaire du Président du Tribunal de la Seine aux séquestres ⁽¹⁾ constatait des cessions de créances à des banques neutres et se hâtait de faire remarquer que ces créances restaient « des créances allemandes ». La fraude étant en effet certaine, même s'il y a eu « novation réelle », cette cession est nulle, puisqu'elle était destinée à assurer grâce à la complicité du banquier neutre, le versement de fonds que le débiteur, n'avait pas le droit de verser. Il faut juger de même si le cessionnaire est un Français.

Une autre manière de tourner les dispositions du décret consiste pour le débiteur à s'acquitter entre les mains d'un créancier de sujet ennemi. Même s'il s'agit d'une créance née antérieurement à la guerre, cette façon de procéder contrevient à l'esprit du décret : car payer les dettes d'un créancier, c'est pour le débiteur payer ce créancier lui-même.

1. Gaz. Trib., 28 nov. 1914.

Sans doute ceux qui s'ingéniaient ainsi à transgresser les prohibitions édictées par le décret demeuraient peu nombreux : c'est assez pourtant qu'ils aient existé.

Aussi le garde des Sceaux reconnaissait-il, le 2 avril 1915, à la Tribune du Sénat, la difficulté de faire appliquer la règle de l'interdiction. « Malheureusement, disait-il, depuis le décret du 27 septembre, malgré la prohibition formelle de commercer avec des sujets allemands ou austro-hongrois, il s'est trouvé que des commerçants et des industriels, conduits par l'appât du lucre ou guidés par d'anciennes relations commerciales et industrielles, sachant qu'aucune sanction n'était aux mains du gouvernement pour assurer l'exécution de ses prescriptions, ont continué des opérations qui, dans certains cas, ont pu favoriser le ravitaillement de nos ennemis ».

Une loi donnant des sanctions pénales à l'interdiction du commerce s'imposait, ce devait être la loi du 4 avril 1915.

CHAPITRE III

L'interdiction du commerce avec la Bulgarie

(Décret du 7 novembre 1915)

Exceptions en faveur des Ottomans, Alsaciens-Lorrains et Slaves

Le décret du 27 septembre 1914 ne s'applique qu'aux sujets des Empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie contre qui la déclaration de guerre avait été constatée le 4 et le 13 août 1914.

Deux autres puissances se sont jointes aux Empires du Centre depuis ces dates : la Turquie d'abord en novembre 1914, puis la Bulgarie en octobre 1915.

Les relations économiques avec cette dernière puissance ont été aussitôt prohibées par un décret du 7 novembre 1915 (1). Ce texte édicte dans son article unique que « à raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, les dispositions, interdictions et prohibitions figurant au décret du 27 septembre 1914 sont applicables aux opérations com-

1. J. off., 8 nov. 1915.

merciales faites avec les sujets de la Bulgarie ou les personnes y résidant ».

Il n'a pas soulevé la moindre difficulté d'interprétation.

Quant à la Turquie, aucune mesure semblable n'est intervenue à son égard. Quoiqu'en état de guerre avec la France, elle échappe à l'interdiction du commerce et les sujets de l'Empire Ottoman ne sont pas considérés comme sujets ennemis.

Ils ne sont en effet considérés que comme des ennemis provisoires : pendant trop longtemps la France a témoigné à la Turquie une amitié efficace pour user envers elle aujourd'hui d'une subite rigueur. La Turquie est en effet formée d'une agglomération de nationalités : la question se posait de savoir s'il convenait bien de rendre l'ensemble des ressortissants ottomans, en grand nombre amis de la France, responsables des actes du gouvernement turc, de Von der Goltz et d'Enver Pacha. Le Gouvernement ne l'a pas pensé.

De plus, il a songé aux grands intérêts français en Asie Mineure ; et comme après tout, bien que la Turquie se trouve, en fait, en guerre avec nous, il n'y a pas eu de déclaration de guerre officielle, il a résolu d'attendre les événements et d'avoir avec l'empire ottoman une attitude autre qu'avec les empires germaniques.

Une note officieuse de l'Agence Havas, parue dans le *Temps* du 14 novembre 1914, affirmait aussi ces dispositions :

« Il n'entre pas dans les intentions du gouverne-

ment de la République de mettre en oubli l'amitié qui, à travers les siècles, a uni la France et l'empire ottoman, ni de ranger sans discernement au nombre de ses ennemis tous les sujets ottomans. Des instructions ont été en conséquence envoyées aux préfets, aux gouverneurs.... »

La jurisprudence a confirmé cette attitude. Une ordonnance de référé du président du Tribunal de la Seine déclare que, le décret du 27 septembre 1914 qui édicte en la matière les prohibitions gouvernementales ne contenant aucune interdiction en ce qui concerne les sujets ottomans, les relations commerciales avec cette catégorie d'étrangers échappent aux sanctions pénales. N'étant frappés d'aucune incapacité, ils sont habiles à recevoir des paiements qui sont à leur égard parfaitement licites. ⁽¹⁾

Le décret du 27 septembre 1914 embrasse « tous les sujets » des empires germaniques, sans allusion aux sous-nationalités qu'ils renferment. On n'a pas tardé pourtant à réserver un traitement de faveur à la plupart des nationalités opprimées par eux.

La circulaire du Garde des Sceaux du 13 octobre 1914, qui prescrit et organise la mise sous séquestre ne porte encore aucune exception de ce genre, Mais le même jour, une circulaire du ministre de l'Intérieur aux préfets, ayant pour but de faciliter la procédure du séquestre, porte en post-scriptum la

1. Trib. civil de la Seine, ord. référé, 15 juin 1915. Hrand Djerahidjean c. C^{ie} d'assurances contre l'incendie « La France ». Dalloz, Rec. pér. 1915, 2, 60. Reproduit et annoté dans Clunet. Journ. du dr. intern. 1915, p. 434.

première marque de cette exception : « Cette mesure ne sera pas applicable aux Alsaciens-Lorrains, Polonais et Tchèques. » Puis, la circulaire du Garde des Sceaux du 18 novembre 1914⁽¹⁾ révèle l'existence d'une circulaire télégraphique du 14 octobre — jamais publiée, — qui consacre l'exception en germe dans le post-scriptum de la circulaire du ministre de l'Intérieur du 13 octobre.

Tels sont les textes qui admettent au bénéfice d'un traitement de faveur certaines nationalités. Leur valeur réglementaire est, on le voit, fort restreinte. La Chambre des députés s'en est inquiétée lors de la discussion du projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre. Mais elle n'a pu que se borner à sanctionner le principe de cette exception sans entrer dans des précisions définitives : il a été admis que certains ressortissants des empires ennemis pourraient être exemptés des dispositions prohibitives, « soit à raison de leur origine ou de leurs liens de famille, soit à raison des services qu'ils ont rendus à la France », dans des conditions à déterminer par décret et par décision judiciaire.

La liberté d'appréciation du juge est en effet à la base de cette faculté d'exemption : car l'origine d'un sujet ennemi, tout en pesant d'un grand poids dans sa décision, doit pouvoir être contrebalancée par les autres éléments en cause.

L'énumération des nationalités appelées au bénéfice des dispositions de faveur est forcément laissée

1. Dalloz, Guerre de 1914, doc. off. II, p. 106.

à la discrétion du gouvernement. « Entrer dans le détail des espèces, rechercher et doser les éléments ethniques des différentes races des deux empires qui pourraient être considérées comme plus spécialement sympathiques à la France, serait se livrer à une entreprise ardue, quasiment impossible et que l'application particulière contredirait trop fréquemment. » (')

Pour les Alsaciens-Lorrains, leur origine leur réserve la première place parmi ces nationalités favorisées. Ils jouissent déjà, sur certains points, d'un traitement spécial, leur permettant de recouvrer la nationalité française (loi du 5 août 1914), de conserver leur grade dans la Légion d'Honneur (décret du 17 novembre 1914), de bénéficier des dispositions des décrets moratoires, etc....

Pourtant, la circulaire du 18 novembre spécifie que ce n'est là qu'une « pure faveur », jamais un droit ; ne pouvant naturellement profiter aux individus de race germanique fixés ou nés en Alsace Lorraine, elle est réservée : 1° aux sujets allemands, domiciliés ou résidant en France avant la mobilisation, ayant obtenu un permis de séjour au titre d'Alsaciens-Lorrains ; 2° aux habitants d'Alsace-Lorraine qui, domiciliés ou résidant hors de France dès avant la mobilisation, justifieront de leur origine française.

C'est le président du tribunal civil qui a qualité pour admettre les Alsaciens-Lorrains à cette faveur ; il a à examiner si rien, au point de vue de leur atta-

1. Avis de M. Guernier, député.

chement à la France, de leur conduite, de leur réputation ou de leurs antécédents ne s'y oppose ; son pouvoir est discrétionnaire. Ainsi en a jugé particulièrement une ordonnance de référé du Tribunal de la Seine qui a confirmé que « la seule qualité d'Alsacien-Lorrain, indépendamment de toute autre considération de fait, ne saurait entraîner obligatoirement dispense du séquestre. » (1)

Les Polonais et les Tchèques sont entièrement assimilés aux Alsaciens-Lorrains.

Il est possible d'étendre la mesure en faveur d'autres nationalités. En effet le ministère public est autorisé, par la circulaire ministérielle du 18 novembre 1914, à ne pas requérir la mise sous séquestre de sujets des pays ennemis (même autres que ceux précités : Alsaciens-Lorrains, Polonais et Tchèques), lorsque se présentent certaines circonstances exceptionnelles laissées à son appréciation et lorsqu'il n'en peut résulter aucun inconvénient pour la sauvegarde des intérêts supérieurs du pays.

En vertu de ces instructions, le Tribunal civil de Marseille a fait bénéficier de cette faveur un sujet autrichien, slave originaire de Bosnie, qui la sollicitait. « L'exemption de la mise sous séquestre, dit-il, peut être accordée à un sujet autrichien d'origine slave et bosniaque, c'est à-dire qui est devenu autrichien par un coup de force et appartient à un pays

1. Trib. civ. de la Seine, ord. référé, 27 avril 1915. Gaz. Trib. 29 avril 1915. Dreyfus c. Procureur de la République et Gaut-ès-qualités.

désirant se réunir à la Serbie, amie de la France.... alors d'ailleurs que ce sujet a des antécédents favorables, est animé de sentiments conformes aux aspirations actuelles de la France, où il a conservé le droit de résider, a tenté d'acquérir pour lui-même et ses enfants la qualité de Français et est apparenté à des familles ayant plusieurs de leurs membres servant dans l'armée française » (1).

Par exception, une des lois qui réglementent accessoirement l'interdiction des relations économiques avec l'ennemi, la loi du 22 janvier 1916 sur la déclaration des biens, n'admet aucune nationalité spéciale au bénéfice de mesures de faveur.

La question fut posée, lors de la discussion à la Chambre, le 14 janvier 1916, par M. François Fournier : « Il est bien entendu, dit-il, que par puissance ennemie vous entendez toutes les puissances en guerre contre la France, y compris la Turquie ; jusqu'à présent, les Turcs n'avaient pas été atteints par les mesures qui ont été prises pour les sujets des puissances ennemies ». Le Garde des Sceaux se borna à dire : « Je vous répondrai »... et ne fit aucune réponse (2).

Mais l'administration trancha nettement la question. Dans sa circulaire du 29 février 1916, § 1 B (3), le ministre déclare qu'il n'y a pas lieu de « distinguer

1. Trib. civil de Marseille, ord. référé, 24 mars 1915. Aff. Saritch, Dalloz, Rec. Pér., 1915. 5, 6.

2. J. off. 15 janvier 1916. Déb. par la Chambre, p. 46.

3. J. off., 2 mars 1916.

davantage, suivant leur nationalité, entre les sujets ennemis dont les biens, intérêts ou accords sont soumis à la déclaration. La loi est applicable à tout ressortissant de tout pays en guerre avec la France, qu'ils résident ou non dans le pays ».

Cependant elle ne leur est applicable qu'en ce qui concerne la déclaration et non en ce qui concerne la mise sous séquestre qui pour tous les autres est la conséquence normale de la déclaration : Ottomans, Bulgares et tous ceux qui appartiennent à des nationalités opprimées demeurent bénéficiaires des dispositions édictées en leur faveur.

CHAPITRE IV

Le Projet de Loi ratifiant le Décret du 27 Septembre 1914

I. — Devant le Parlement

Le 22 décembre 1914, le Gouvernement présentait à la Chambre un projet de loi ayant pour objet de ratifier le décret du 27 septembre 1914 (1).

L'exposé des motifs rappelle jusqu'à les reproduire les termes du rapport accompagnant ledit décret. S'appuyant comme celui-ci sur ce fait que l'interdiction du commerce est la conséquence naturelle de l'état de guerre en même temps qu'un des principaux moyens de nuire à l'ennemi dans son activité économique, il évoque de même l'article 11 du traité de Francfort ainsi que le traité de Zurich et affirme la parfaite liberté d'action du Gouvernement pour proposer une mesure que justifie amplement le souci de la défense nationale.

Il observe de plus que l'existence des dispositions de l'article 77 du Code pénal (qui devaient être modifiées et complétées plus tard par la loi du 4 avril 1915) n'est pas suffisante : la nécessité d'un texte législatif fixant explicitement la prohibition s'impose.

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 453, J. off. p. 2180.

Le projet de loi fut renvoyé à la Commission du commerce et de l'industrie et le rapport, rédigé par M. Failliot, déposé sur le bureau de la Chambre le 19 janvier 1915. (1)

La Commission l'approuvait entièrement, écartait toute modification, notamment celles proposées par la Chambre de Commerce du Havre, par l'intermédiaire de M. Siegfried, député, et n'apportait qu'un léger changement au deuxième paragraphe de l'art. 3.

Elle décidait, d'accord avec le Gouvernement, de ne prendre aucune décision relative au commerce avec les sujets de l'Empire ottoman. Enfin, elle jugeait inutile de viser dans le texte législatif la question des mesures conservatoires impliquées par les prohibitions qu'il édictait, c'est-à-dire l'institution du séquestre : en fait, l'art. 9 validait implicitement la procédure adoptée par le Gouvernement pour la conservation des biens ennemis frappés de stérilité momentanée, en ratifiant, avec le décret du 27 septembre, « toutes mesures prises en exécution dudit décret » jusqu'à la promulgation de la loi.

Ainsi, d'accord avec la commission de la réforme judiciaire, elle concluait à la ratification du décret et, en raison de son importance, à la conversion en texte de loi des dispositions qu'il contient.

Avant d'être soumis au vote de la Chambre, le projet fut encore présenté à l'approbation de la Commission des affaires extérieures, des protectorats et des colonies qui donna un avis favorable

1. Doc. parl., Chambre ann. n° 533, J. off., 2 mars 1915, p. 142.

formulé par M. Guernier, le 4 mars 1915 (1). Elle insistait particulièrement sur la nécessité d'élaborer un texte net, péremptoire, ne laissant place à aucune discussion sur l'application des mesures prescrites contre toute manœuvre destinée à accroître les ressources de l'ennemi, véritable arme en somme dans la guerre économique entreprise pour la défense du commerce français.

De plus, à propos des sujets ennemis appelés à bénéficier de quelque tolérance à raison de leur nationalité, la commission des affaires extérieures recommandait la plus grande prudence et, critiquant l'énumération de ces nationalités favorisées jointe au projet, elle indiquait sa préférence pour une formule plus générale qui laisserait au juge la plus grande liberté d'appréciation. Elle réclamait au moins l'avis d'une commission spéciale, comprenant des magistrats de l'ordre judiciaire « à raison des problèmes juridiques que soulève toute question de nationalité ».

La Commission de législation civile et criminelle ne demeura pas non plus étrangère à l'étude du projet de loi présenté par le Gouvernement. Réunie à plusieurs reprises à la commission du commerce et à celle des affaires extérieures, elle contribua à l'élaboration du texte annexé au rapport de M. Failliot. Elle y joignit son avis, présenté par M. E. Lafont, le 5 mars 1915 (2), tendant à l'adoption dans son ensemb-

1. Doc. parl., Chambre ann. n° 717, Journ. off. 24 mars 1915, p. 247.

2. Doc. parl., Chambre, ann. n° 724, Journ. off., 24 mars 1915, p. 254.

ble du projet, sous réserve de deux observations et à l'exception du dernier paragraphe de l'art. 3 qui menaçait, d'après elle, « d'introduire dans la loi un principe nouveau dont les conséquences proches ou lointaines pourraient être singulièrement graves ». (1)

D'une part, elle souhaitait, « par un légitime souci d'harmonie juridique », voir réunir en une seule loi le texte qui édicte les prohibitions et prononce les nullités et le texte sur les sanctions pénales (rapporté par M. Drelon au nom de la commission de législation, et qui devait peu après devenir la loi du 4 avril 1915).

D'autre part, associant sa critique à celle de la commission des affaires extérieures relative à l'énumération des nationalités favorisées jointe à l'art. 8, elle demandait l'introduction dans cet article d'une formule plus générale et plus souple, dont elle laissait le soin de la rédaction à la Commission du Commerce.

Le résultat de ces travaux communs fut une nouvelle délibération de la Commission du Commerce sur les précisions qu'il pouvait y avoir à introduire dans son précédent rapport et dans le texte soumis à l'approbation de la Chambre (2).

L'intitulé du projet de loi notamment devait être élargi et un troisième alinéa ajouté à l'art. 1^{er} afin d'éviter toute erreur d'interprétation sur l'étendue et

1. Cf. ci-dessous, p. 95.

2. Doc. parl., Chambre, ann. n° 533 (annexe). J. off., 11 mars 1915, p. 175.

la portée véritable de la loi d'interdiction. « L'interdiction doit porter sur le trafic, le négoce avec l'ennemi et, d'une façon compréhensive, s'appliquer à toute opération d'ordre économique d'où l'ennemi pourrait tirer un élément de force et qui pourrait être pour notre pays un affaiblissement. »

La commission avait été saisie d'un amendement présenté par M. Siegfried, relatif à l'annulation des contrats successifs ; elle l'écarta — nous verrons pour quelles raisons — avec certains ménagements.

Enfin elle persistait dans son refus de viser expressément le séquestre dans son projet de loi, estimant toujours que l'application des mesures de cet ordre doit être laissée au Gouvernement et qu'un texte législatif nécessairement étroit ne peut qu'être « une limitation et un obstacle à l'action diversifiée que demande quotidiennement la matière ».

Le 11 mars 1915, la Chambre des députés, sur la déclaration d'urgence, votait le projet de loi présenté par la Commission du commerce, après une brillante discussion à laquelle prirent notamment part MM. Failliot, Guernier et Lafont, rapporteurs, Péret, président de la Commission du commerce, Candace, Siegfried, Puech, ainsi que les Ministres de la justice et du commerce (¹). Le même jour, mais sans discussion, la Chambre votait le projet de loi ayant pour objet de compléter l'art. 77 du code pénal, présenté par la Commission de législation (²). Les deux textes

1. J. off. 12 mars 1915, déb. parl., Chambre, p. 334 et sv.

2. J. off. 12 mars 1915, déb. parl., Chambre, p. 349.

furent transmis en même temps au Sénat le 12 mars 1915 ⁽¹⁾.

Le 18 mars, le Sénat nommait une Commission spéciale pour l'examen de divers projets de loi portant interdiction des relations économiques. En furent élus membres MM. Galup, Poirrier, Astier, Léon Barbier, P. Le Roux, Gaudin de Villaine, Loubet, Chastenet et Perchot ⁽²⁾.

C'est alors que le Gouvernement, désireux d'avoir en mains « l'arme de défense nécessaire », sollicita le Sénat d'adopter d'abord le projet édictant les sanctions pénales. C'était là une procédure assez illogique ; il était plus normal de voter le texte formulant les prohibitions avant celui qui devait fixer les pénalités. Néanmoins le Sénat consentit à s'y rallier. Rapporté par M. Galup le 30 mars, ce projet fut discuté les 1^{er} et 2 avril 1915, adopté et promulgué le 4 avril 1915.

C'est dans ces conditions que le Sénat entreprit l'étude du projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre. La Commission chargée de l'examiner confia la charge du rapport à M. le sénateur Galup, fort au courant de ces questions et qui venait déjà de rapporter le projet de loi relatif aux pénalités ⁽³⁾.

1. Doc. parl., Sénat, ann. n° 85, J. off.

2. J. off., 19 mars 1915, p. 1456.

3. Doc. parl., Sénat, ann. n° 179, J. off., 3 août 1915, p. 129. Quoique portant la date du 20 mai, ce rapport ne fut en réalité déposé dans sa forme dernière que fin juillet, le rapporteur ayant voulu y faire figurer l'étude des propositions des Chambres de commerce et les consultations du Comité de législation du Ministère.

La Commission par son organe concluait à l'adoption du projet de loi voté par la Chambre mais proposait l'addition d'un cinquième paragraphe à l'art. 1^{er} « dans l'intérêt du commerce français d'exportation ». La dérogation qu'admettait ce paragraphe nouveau donna lieu à de longues discussions.

Quant à l'art. 3, sur lequel l'entente avait fini par se faire à la Chambre entre MM. Guernier et Siegfried qui avaient déposé des amendements, le Gouvernement et la Commission du commerce (la commission de législation ayant défendu irréductiblement son point de vue), la Commission sénatoriale proposa de le voter tel quel : elle écartait ainsi un amendement de M. Boivin-Champeaux, qu'elle jugeait acceptable en principe, mais dont l'adoption aurait eu pour résultat de retarder le vote définitif de la Chambre des députés.

C'est le 28 juillet 1915 que l'ordre du jour appela la discussion du projet devant le Sénat. Elle se poursuivit en deux séances ('). MM. Brindeau et Touron proposèrent un amendement à l'art. 1^{er} § 1, ayant pour but de ne pas nous mettre en état d'infériorité vis-à-vis des Anglais sur les marchés hors d'Europe. M. Brindeau cita particulièrement le marché brésilien et les affaires de café. Sur la demande du Garde des Sceaux et l'assurance que des décrets pouvaient donner une plus ou moins grande portée au sys-

1. J. off., déb. parl., Sénat, 29 juillet 1915 ; 30 juillet 1915, p. 392.

tème des prohibitions, cet amendement fut retiré par ses auteurs.

Le § 5 du même art. 1^{er} fut encore l'objet d'un changement provoqué par un amendement de M. Simonet, adopté en partie par la Commission.

Quelques légères modifications à la forme de l'art. 3 demandées par M. Mougeot et acceptées par la Commission furent adoptées.

M. Jénouvrier fit quelques observations à propos de l'art. 5 qui assimile aux sujets d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie les anciens sujets de ces nations dont la naturalisation aura été rapportée — ce texte paraissant au premier abord n'être que la marque d'un excès de précaution. Il fut maintenu comme étant en fait nécessaire, puisque ces anciens sujets ennemis, à qui on enlève leur nouvelle nationalité française, peuvent rester sans nationalité : pour qu'ils soient atteints par les mesures de séquestre, il a fallu les viser expressément.

Le projet de loi fut voté dans l'ensemble, représenté à la Chambre le 5 août 1915 et renvoyé par celle-ci à la commission du commerce et de l'industrie (1).

Le rapport rédigé par M. Failliot a été déposé le 31 mars 1917 (2).

La sanction définitive de la Chambre des Députés n'est pas encore intervenue.

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 1133, J. off., 26 août 1915, p. 848 et 29 août 1915, p. 849.

2. Doc. parl., Chambre, ann. n° 3223, J. off., 11 juillet 1917, p. 813.

II. — La Discussion des articles

Après ce bref historique de l'élaboration du projet, examinons maintenant les principaux problèmes qui furent amenés à être discutés, soit devant les commissions parlementaires, soit en séance publique, devant l'une ou l'autre assemblée.

Ce furent, nous l'avons vu, les art. 1, 2 et 3 du projet qui suscitèrent le plus de polémiques. Les autres articles, sous réserves de quelques précisions demandées au Gouvernement — notamment en ce qui concerne la Turquie vis-à-vis de laquelle on continue à garder l'expectative — ne donnèrent point lieu à de graves discussions. ⁽¹⁾

a) L'art. 1^{er} : Les Chambres de Commerce et le Marché extra-européen

L'art. 1^{er} du projet, de beaucoup le plus important, étant celui qui fixe les interdictions et les règle, ne donna lieu à aucun débat devant la commission de la Chambre : il se contentait de reproduire le texte du décret du 27 septembre. En séance publique, MM. Candace et Siegfried attaquèrent vivement cette rédaction, dans la discussion générale ; elle ne subit pourtant pas de changement.

1. Nous avons déjà abordé l'étude de la plupart des questions ainsi posées devant le Parlement dans le commentaire du décret du 27 septembre ; nous n'avons à examiner ici que les solutions qui ont été proposées, soit au sein des commissions soit à la tribune.

La Commission du commerce, après coup, décida cependant d'y introduire un troisième alinéa précisant que la prohibition s'étend à tous actes, contrats ou conventions quelconques relatifs à des biens mobiliers et immobiliers. Grâce à cette addition, elle estimait que devaient se trouver « sans conteste possible, englobées dans la prohibition, toutes les conventions affectant une parcelle quelconque du patrimoine national et de l'activité productrice française, notamment la vente des produits agricoles ou miniers, le prêt, le contrat de louage sous toutes ses formes, etc. »

Au Sénat, les modifications proposées pour être apportées à cet article amenèrent de longues et fort utiles discussions ; les communications diverses que reçut sur ce point la Commission spéciale et les consultations qu'elle demanda pour en poursuivre l'étude furent la principale cause du retard apporté au dépôt du rapport de M. Galup et par suite à la discussion publique du projet.

Le changement ainsi introduit dans l'art. 1^{er} était considérable : il apportait à la règle de l'interdiction une exception très large ; hors d'Europe, plus de prohibitions, sous certaines conditions : 1^o Que lesdits actes ou conventions soient [faits ou conclus de bonne foi comme] la continuation d'actes ou contrats intervenus antérieurement aux dates fixées au dernier § de l'art. 1^{er} ;

2^o Que les marchandises faisant l'objet de ces actes ou contrats soient d'origine ou de provenance française ou des pays alliés ;

3° Qu'elles soient destinées à être consommées ou utilisées dans un pays allié ou neutre situé hors d'Europe ;

4° Que le destinataire des marchandises ne soit [pas connu de celui qui fait l'acte ou convention avec lui comme étant] à un titre quelconque le représentant d'une maison ayant un établissement principal ou accessoire dans les empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie.

Toutefois le Gouvernement pourra, par décrets rendus en Conseil des Ministres, limiter ce régime exceptionnel à certaines catégories déterminées de marchandises ou le faire cesser en ce qui concerne certains des pays susvisés. » (1).

Selon le texte même du projet, c'est l'intérêt du commerce français d'exportation qui motivait ce régime exceptionnel. Les commerçants exportateurs français, en effet, depuis longtemps déjà, faisaient entendre, par l'intermédiaire des Chambres de commerce, de longues doléances.

D'après le décret du 27 septembre, c'est le critérium de la nationalité qui est la base de la prohibition : il est interdit de commercer avec un sujet allemand ou austro-hongrois, dans quelque pays qu'il réside. Les commerçants exportateurs prétendaient rencontrer des difficultés très grandes, même insurmontables quelquefois, dans la recherche de la natio-

1. C'est là le texte adopté finalement par la commission. C'est à la suite d'une longue discussion qu'on y ajouta les précisions relatives à la bonne foi des contractants, indiquées entre [].

nalité de leurs correspondants et particulièrement de la composition des sociétés commerciales avec lesquelles ils sont en relations. C'est en Amérique surtout qu'ils rencontraient ces difficultés... réelles, sans doute, mais en somme plutôt exagérées : car, après tout, cet inconvénient est vrai aussi bien en Europe. (¹)

Les vraies raisons de cette unanimité des Chambres de commerce en faveur de la liberté des relations commerciales hors d'Europe (²) étaient d'une autre nature. C'étaient d'abord la concurrence étrangère,

1. A l'appui de leur affirmation, les chambres de commerce citaient deux exemples, ainsi reproduits par M. Galup dans son rapport :

Un syndicat très important a fait demander aux consuls français en Italie des renseignements sur la nationalité de ses correspondants ; le renseignement le plus précis qu'elle ait reçu est le suivant : *passé pour être allemand*. Et le rapporteur ajoute : « Si en Europe, à nos portes, il est difficile d'être renseigné, que sera-ce en Amérique où il y a tant de noms à consonance allemande, et qui sont cependant portés par des nationaux des républiques de nos sœurs latines ? Celui de M. Lauro Muller, ministre des Affaires étrangères du Brésil, le prouve, comme le fait remarquer M. Max Leclercq à la Chambre de commerce de Paris ».

En ce qui concerne les sociétés (en mai 1915), « une maison fort honorable et fort importante d'une de nos grandes places de commerce, en relations d'affaires constantes et anciennes avec une ou plusieurs de nos administrations françaises est arrêtée net dans une très grosse affaire par la mise sous séquestre de marchandises qui lui sont expédiées d'une république Sud-Américaine, avec la permission et l'autorisation de nos consuls données au bateau français qui les a transportées, parce qu'un Allemand figure parmi la liste des actionnaires de la société avec laquelle elle a traité ; le président, le directeur et les autres actionnaires sont Hollandais, Anglais ou Français ».

2. Telle était la conclusion des rapports faits aux Chambres de Paris, par M. Max Leclercq ; de Marseille, par M. Arthaud ; de Lyon, par M. Pradel.

ensuite la composition des marchés d'Amérique et d'Extrême-Orient.

Le Gouvernement britannique, tenant compte du territoire et non de la nationalité, n'avait au début, par l'arrêt en Conseil du 14 septembre 1914, interdit le commerce qu'avec les sujets ennemis résidant en Allemagne ou en Autriche ou ayant des « branches » dans les nations neutres d'Europe. On aperçoit facilement l'idée de défense économique qui était à la base de cette formule d'interdiction. Pratiquement, c'était maintenir la liberté presque absolue.

Mais bientôt, le gouvernement et l'opinion anglaises s'aperçurent de son insuffisance et que les avantages qu'elle laissait au commerce britannique en Europe étaient dépassés par les dangers qu'elle faisait courir à la sécurité militaire et à la défense nationale : le torpillage du *Lusitania* vint accentuer ce revirement et les mesures restrictives s'aggravèrent progressivement. L'interdiction du commerce s'étendit des Iles Britanniques à toute l'Europe, à l'Asie, au Maroc.

Le marché américain demeurait toujours ouvert.

Or en Amérique, les commerçants exportateurs ont un grand nombre de représentants de nationalité douteuse, quelquefois même sujets ennemis avérés (1). Cesser toute relation avec eux, c'est tuer le

1. Une grande maison parisienne d'édition le constatait pour elle-même : c'est un de ses membres d'ailleurs qui a pris l'initiative de ce mouvement des Chambres de commerce en faveur du commerce français d'exportation.

commerce français d'exportation en Amérique. La liberté d'action sur ce marché des négociants des autres pays (même alliés, comme l'Angleterre surtout) l'y met déjà en difficile posture. En l'interdisant absolument, le résultat obtenu sera l'absorption totale du marché américain et des marchés étrangers en général par le commerce des autres pays exportateurs : telle devait être la situation tant qu'une alliance économique ne serait pas conclue parallèlement à l'alliance militaire et diplomatique.

Quelle réponse convenait-il de faire à cet exposé d'un incontestable intérêt ?

La Commission sénatoriale fut fort impressionnée par les arguments puissants apportés à l'appui de ces vues, en particulier par le bureau de la Chambre de Commerce de Bordeaux et le président de la Chambre de Commerce de Beauvais. Les déclarations, illustrées d'excellents exemples apportées à la tribune de la Chambre par M. Candace, l'avaient déjà préparée à réserver un bon accueil aux plaintes des exportateurs.

Et pourtant le Sénat ne devait leur donner qu'une satisfaction partielle très faible. C'est l'intervention du Gouvernement qui en décida.

La Commission avait d'abord proposé la rédaction suivante, ayant pour auteur le président, M. Poirier : « Toutefois ne sont pas interdits les contrats ou conventions intervenus après les susdites dates, s'ils sont la continuation de contrats ou conventions antérieurs avec les personnes, quelle que soit leur nationalité, résidant en territoire allié ou neutre, hors

d'Europe ». Elle la justifiait par le désir de favoriser le plus possible l'expansion économique et commerciale française.

Cette formule fut présentée au Gouvernement, représenté par le Président du Conseil, M. Viviani ; le ministre de la justice, M. Briand ; le ministre du commerce et de l'industrie, M. Thomson, dans une réunion inter et extra-parlementaire présidée par M. Chaumet, député de la Gironde et à laquelle assistaient entre autres MM. Lyon-Caen, président du Comité de législation du ministère du commerce et auteur de la rédaction du projet de loi ; Th. Tissier, directeur au ministère de la Justice ; Péret, président de la Commission du commerce de la Chambre ; Dupont, sénateur, président de la Chambre de Commerce de Beauvais et plusieurs hautes notabilités commerciales et industrielles.

La discussion fut vive. Le Garde des Sceaux était à la vérité adversaire de restrictions trop étroites et partisan d'une certaine liberté qui, sans porter atteinte aux intérêts supérieurs de la défense nationale, eût permis cependant au Commerce français de se défendre dans une lutte économique loyale contre nos alliés eux-mêmes. Mais l'avis de MM. Viviani et Th. Tissier, défenseurs d'une législation rigoureuse, l'emporta. MM. Poirrier, président, Galup, rapporteur, Astier et Barbier, membres de la Commission, soutinrent leur proposition. Mais les ministres la combattirent et acceptèrent seulement de demander au Comité de législation du ministère du commerce, une rédaction dans laquelle il serait le

plus possible tenu compte du désir exprimé par la Commission.

Cette rédaction nouvelle fut envoyée à la commission le 1^{er} juillet ; elle permettait la liberté du commerce hors d'Europe sous quatre conditions et avec la réserve que le Gouvernement conservait tous pouvoirs pour modifier par décrets ce régime exceptionnel.

La Commission en délibéra longuement sans y trouver aussitôt satisfaction. Une déclaration du ministre de la justice ouvrit cependant la voie à l'entente : M. Briand avait en effet affirmé nettement que « le Gouvernement ne voulait atteindre que le mauvais français, le commerçant cupide faisant sciemment des affaires pouvant augmenter la puissance défensive de l'ennemi en augmentant sa richesse économique et n'avait nullement l'intention de frapper le commerçant honnête, de bonne foi et victime d'une erreur ». Cette condition de bonne foi, la Commission la reprit et l'introduisit dans la dernière rédaction « pour affirmer très nettement et très explicitement son désir.... que des poursuites ne seraient jamais exercées contre des délinquants qui le seraient de très bonne foi et par erreur ». Avec ces modifications apportées aux alinéas 1^o et 4^o du § 5 de l'art. 1^{er}, la Commission adopte enfin le texte cité plus haut. Aucun changement n'y fut apporté lors de la discussion générale devant le Sénat, malgré l'intervention de MM. Brindeau et Touron ; ceux-ci reçurent en effet une satisfaction suffisante dans la grande liberté laissée au Gouvernement par le § 6.

Il est à remarquer que le texte ainsi élaboré donne au Gouvernement, dans ce dernier paragraphe, des pouvoirs extrêmement larges, « presque arbitraires, presque illimités » ; il peut aussi prendre toutes les mesures dont les exigences de la défense nationale lui donneront l'indication, tout en permettant au commerce français d'exportation de ne pas être irrémédiablement atteint dans ses débouchés et en protégeant les commerçants honnêtes et de bonne foi ; c'est, à l'imitation de la législation anglaise, la justification du système des « *listes noires* », qui paraît être la plus heureuse combinaison qui puisse concilier les intérêts de la défense nationale et ceux de l'économie nationale (1).

b) L'art. 2 : Rétroactivité de l'interdiction

L'art. 2 vise les opérations contractuelles postérieures à la déclaration de la guerre — mais antérieures au décret portant interdiction du commerce — c'est-à-dire effectuées dans la période comprise entre le 4 août pour l'Allemagne, le 13 août pour l'Autriche-Hongrie et le 27 septembre 1914. En réalité, il n'y eut jamais qu'un nombre relativement restreint d'opérations de ce genre en opposition avec l'ordre public par suite de l'état de guerre ; elles auraient surtout été le fait de certaines succursales en pays neutres d'établissements français ayant traité, sur ces places, avec des sujets ennemis.

(1) Cf p. 118.

Le décret, dans cet art. 2, déclare tous les actes ou contrats, passés postérieurement à la déclaration de guerre, entachés d'une nullité absolue « conformément au principe qu'un acte contraire à l'ordre public ne saurait avoir une valeur juridique quelconque ».

La commission du commerce de la Chambre maintint l'art. 2 dans son intégralité et le Sénat ne lui fit non plus subir aucun changement.

Il avait pourtant donné lieu devant la commission de la Chambre à des débats engagés par M. Siegfried qui se faisait en l'espèce l'intermédiaire de la Chambre de commerce du Havre. Celle-ci demandait à la commission une modification au deuxième paragraphe de l'art. 2, ainsi conçue : « Ne sont pas comprises dans les dispositions du § 2 de l'art. 2 du décret du 27 septembre visant la rétroactivité les opérations commerciales conclues régulièrement et de bonne loi dans les bourses de commerce ».

Elle était seule à demander ce régime d'exception au principe de la nullité ; « les contrats à terme, dit son rapport, donnent lieu à une suite d'opérations qui seraient déclarées nulles si l'art. 2 susénoncé était maintenu dans son intégralité ». C'est que les marchés sur la place du Havre sont des *marchés à filière*. « En les annulant on va porter atteinte au contractant français qui a créé la filière sur un autre français, mais qui peut se trouver, à son insu, en présence d'un arrêteur de filière qui est un sujet ennemi ».

M. Siegfried développa ces explications, mais il se heurta à l'opposition ferme du Gouvernement décidé

à ne pas admettre la restriction proposée et à maintenir à l'art. 2 sa teneur primitive.

Nous ne pouvons mieux faire la critique de l'exception au principe de la nullité réclamée par la Chambre de commerce du Havre qu'en reproduisant les observations qu'y fit, en réponse, le Ministre du commerce invité à exposer son point de vue, le 14 janvier, devant la Commission du commerce :

« Tout d'abord, dès la déclaration de guerre, les Allemands ou Austro-Hongrois ou ont quitté le territoire français ou ont été gardés dans un camp de concentration ; leurs maisons, si elles fonctionnaient encore, ne le pouvaient que par l'intermédiaire d'un représentant. En entrant en négociation avec ce représentant, le contractant français a dû se rendre compte qu'il n'avait pas en face de lui le vrai co-contractant, ce qui devait éveiller son attention. Si, comme le dit la Chambre, il n'a pas connu la nationalité de sa contre-partie parce que les opérations ont été enregistrées à la caisse de liquidation sans dévoiler les noms des parties, c'est cette caisse qui n'aurait pas dû accepter les ordres d'un sujet ennemi parti de France, appelé peut-être par la mobilisation dans son pays, ou interné dans un camp comme personne dangereuse pour la sûreté générale. Il n'y a donc pas de motif légitime de traiter, pendant la période envisagée, les opérations conclues dans les bourses de commerce autrement que celles effectuées hors de ces établissements, notamment au Havre où elles sont surveillées et contrôlées par la caisse de liquidation,

« La Chambre de Commerce a, d'autre part, fait remarquer que souvent les opérations traitées après la déclaration de guerre n'ont été qu'une suite nécessaire d'opérations antérieures aux hostilités, et qu'en les annulant on s'exposerait à faire tomber des marchés à terme passés à une époque normale dans des conditions régulières.

« Il est évident que si les opérations accomplies postérieurement au 4 août n'ont eu que le caractère de simples mesures d'exécution ou de régularisation, il n'y a pas lieu de les englober dans la nullité ; si au contraire, elles présentent les caractères d'une véritable convention, alors elles tombent sous le coup de la nullité. Il s'agit donc là de questions d'espèce ; il appartiendra aux séquestres d'apprécier la portée des opérations en cause et d'agir en conséquence ».

**c) L'art. 3 : Exécution des obligations résultant des
contrats antérieurs**

Les dispositions du décret du 27 septembre qui vise dans cet article l'exécution des obligations pécuniaires ou autres résultant de tout acte ou de tout contrat passé antérieurement aux déclarations de guerre, devaient emporter naturellement l'approbation de la Commission, comme les articles précédents.

A cet art. 3, la Chambre de commerce du Havre demandait également une modification dans les termes suivants : « Le § 2 de l'art. 3 du décret du 27 septembre n'est pas applicable aux contrats portant

sur les matières premières ». Elle la justifiait ainsi : « La procédure instituée par le décret est une mesure d'exception qui, pour les opérations sur les matières premières effectuées dans les bourses de commerce, dépasserait certainement, et de beaucoup, le but que s'est proposé le Gouvernement et qui, par suite des représailles qu'elle susciterait, légitimement, il faut le reconnaître, causerait un préjudice considérable à nos nationaux ».

Modification pourtant difficilement admissible : D'abord qu'est-ce que ces matières premières pour lesquelles la Chambre de commerce du Havre demande une exception si grosse de conséquences ? Et comment les définir sans se heurter à de grandes difficultés de limitation ? Pratiquement le but de cette exception, c'est de préserver les contrats d'achat et de vente de cotons conclus au printemps de 1914 avec des négociants allemands et livrables à la fin de l'année, pour lesquels les acheteurs pouvaient, par suite de la baisse, avoir intérêt à réclamer l'annulation. Mais la Commission l'a déclaré nettement : une telle exception est « une brèche dans une loi voulue forte et impérative ».

Et puis y a-t-il bien lieu de se préoccuper ainsi de représailles ? Les pays ennemis nous ont déjà devancés sur tous les points. C'est l'Allemagne qui la première a formulé la doctrine nouvelle de l'interdiction des relations économiques avec l'ennemi dans les arrêts du Conseil fédéral de l'Empire des 7 août et 4 septembre 1914 ; mais, faisant preuve d'une astuce remarquable, elle édictait cette mesure sous une

forme ambiguë qui lui permet ensuite, à l'apparition de nos décrets de défense nationale, de protester et, se posant en victime, de parler de représailles. Ce serait donc faire preuve de quelque naïveté que de se laisser influencer par la crainte de telles manœuvres si évidemment machinées d'avance. On ne peut qu'approuver la commission du commerce de l'avoir compris.

Loin d'admettre une exception qui eût pu porter atteinte à la rigueur de la loi, la commission désireuse de donner au président du tribunal civil, chargé de prononcer la nullité par ordonnance sur requête, un mandat aussi précis que possible, demandait l'annulation obligatoire dans tous les cas où il n'y a pas commencement d'exécution. Ce n'est plus, comme dans le décret du 27 septembre : « son annulation pourra être prononcée... » — mais bien : « son annulation sera prononcée... »

Contre toutes les attaques, la Commission a maintenu cette attitude : dans la dernière rédaction du projet présenté par elle, le § 2 de l'art. 3 rend obligatoire, à la requête du contractant français, l'annulation par le président du tribunal civil d'un contrat qui n'a donné lieu à aucun commencement d'exécution.

Mais que décider dans le cas où il y aurait eu un commencement d'exécution ? La distinction, dont on ne voit pas bien les raisons au premier abord, est née d'un amendement à portée limitée de MM. Noulens, Abel Gardey et Dufrêche visant une question toute spéciale, les assurances contre la grêle. L'amende-

ment proposé demandait que, dans le cas de contrats successifs en cours d'exécution, l'annulation fût prononcée obligatoirement (comme dans le cas des contrats n'ayant encore donné lieu à aucun commencement d'exécution) « afin de libérer le contractant français et de lui permettre de contracter ailleurs ».

Pour donner satisfaction à la préoccupation des auteurs de l'amendement sans pourtant avoir à édicter une disposition qui n'eût visé qu'un genre trop spécial de contrats, la Commission décida d'ajouter à l'art. 3 le troisième alinéa suivant : « Dans le cas où l'acte du contrat a donné lieu à un commencement d'exécution, la résiliation pourra être prononcée dans les mêmes formes ».

Et la commission justifiait ce texte en disant qu'elle avait « pensé que s'il était inadmissible que des contrats quelconques fussent annulés sans discussion, lorsqu'ils ont reçu un commencement d'exécution, il était néanmoins désirable que, dans des circonstances exceptionnelles laissées à l'appréciation du juge, celui-ci eût la faculté de prononcer, non pas l'annulation, mais la résiliation du contrat ».

Quand la Commission de législation civile et criminelle fut appelée à donner son avis sur le projet de loi présenté par la Commission du Commerce, elle n'hésita pas à juger ce troisième paragraphe « aussi dangereux en fait que regrettable en droit. »

En droit, d'une part, prétendait-elle, les principes de notre droit interne et du droit international ne permettent pas de faire prononcer la résiliation ou l'annulation de contrats en cours d'exécution, sans

laisser aux deux parties engagées les garanties de notre code civil et de notre procédure ordinaire.

Nous avons vu, en effet, que c'est ce souci légitime de concilier les règles nouvelles de l'interdiction des relations commerciales avec les règles anciennes du droit qui avait amené le Gouvernement à adopter dans le décret du 27 septembre cette formule de l'art. 3 qui suspend l'exécution de l'obligation plutôt qu'il ne l'interdit : « les opérations antérieures à l'état de guerre valablement contractées à l'origine ne se trouvent contraires à l'ordre public qu'en tant que leur exécution bénéficie à un sujet ennemi. Cette exécution est interdite pendant la durée des hostilités et jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée » (Exposé des motifs).

D'autre part, en fait, la suspension de l'exécution apparaît non seulement comme suffisante mais comme la limite pratique des atteintes à porter aux conventions de cette nature. Aller plus loin dans cette voie serait impolitique et dangereux, étant donné notre relative sujétion vis-à-vis de l'ennemi : « les intérêts français pourraient être les premiers à souffrir d'une politique de représailles qui prendrait pour prétexte les menaces de violation contenues dans la loi nouvelle et poursuivrait systématiquement l'annulation de très nombreuses conventions passées par les sujets des pays ennemis avec nos nationaux ou nos alliés. »

Il ne faut cependant point exagérer cette crainte des représailles qui, nous l'avons démontré, se justifie difficilement : la nécessité d'aboutir à la création

d'un texte d'une valeur absolue doit l'emporter sur l'appréhension de mesures dont l'ennemi de mauvaise foi trouvera toujours la justification facile dans l'existence même de la loi de prohibition.

Quoi qu'il en soit, ce fut pour ces diverses raisons, de valeur inégale, que la commission de législation donna un avis défavorable à l'adoption de cette disposition.

Devant la Chambre, après une longue discussion à laquelle prirent part MM. Guernier, Siegfried, auteurs d'amendements, R. Péret, président de la commission du commerce et Lafont, rapporteur de la commission de législation, cette dernière commission maintint son opposition contre le Gouvernement et la commission du commerce. Mise au voix, la suppression qu'elle demandait fut repoussée (par 335 voix contre 200).

Le texte définitivement adopté tenait compte dans une certaine mesure des amendements proposés par M. Guernier et ajoutait au texte de la commission que la résiliation pourrait être prononcée « s'il est établi que, l'exécution complète de l'acte ou contrat étant rendue impossible par l'état de guerre, il en résulte un dommage pour le demandeur ».

La commission sénatoriale accepta le texte voté par la Chambre, écartant dans un but de rapidité et de conciliation un amendement de M. Boivin-Champeaux qui confondait la rédaction des deux derniers paragraphes de l'art. 3, ne faisant au point de vue de l'annulation aucune distinction entre les contrats ou actes ayant ou non reçu un commencement d'exécu-

tion, mais cependant sous réserve des restrictions prévues dans le troisième paragraphe : texte très acceptable, déclarait le rapporteur. Néanmoins la rédaction primitive fut maintenue.

III. — La Situation actuelle

Modifié conformément aux vœux de la Haute Assemblée, le projet de loi ratificatif est revenu devant la Chambre ⁽¹⁾.

Le Gouvernement qui avait surtout désiré avoir une arme pratique se satisfaisait de la loi du 4 avril 1915, complétée par le système des listes noires. Un texte théorique lui paraissait d'application moins souple ou engageant plus l'avenir. Cependant le ministre de la Justice, M. Viviani, demeurait favorable à l'idée de donner à l'édifice, en même temps qu'une base plus légale, une solidité définitive. Il poursuit les échanges de vues avec les pays alliés et les conférences entre les ministères intéressés.

C'est de cette collaboration, un peu lente mais féconde, qu'est né le dernier texte, très précis et très complet, présenté à la commission du commerce de la Chambre. Celle-ci n'y a apporté que quelques retouches de pure forme ⁽²⁾. Les rapporteurs, MM. Galup et Failliot paraissent décidés à obtenir une solu-

1. Cf. Appendice. C'est à cette avant-dernière rédaction que se rapportent les références du présent chapitre.

2. Cf. à l'Appendice cette dernière rédaction, datée du 31 mars 1917.

tion du Parlement au sein duquel un mouvement semble enfin se dessiner en faveur de la reprise de la discussion.

Ainsi sera formé cet ensemble de textes appelé à constituer, selon le vœu du rapporteur au Sénat, « un des meilleurs moyens de faire à l'ennemi la guerre économique qui l'atteindra, l'atteint déjà dans ses œuvres vives et diminuera ainsi sa puissance de résistance ».





CHAPITRE V

La Loi du 4 Avril 1915

I. — Objet. Motifs. Travaux préparatoires

Le 22 décembre 1914, le Gouvernement, représenté par MM. Briand, garde des Sceaux ; Delcassé, ministre des Affaires étrangères ; Malvy, de l'Intérieur, et Doumergue, des Colonies, présentait à la Chambre un « projet de loi ayant pour objet de compléter l'article 77 du Code Pénal », c'est-à-dire de donner des sanctions pénales à l'interdiction faite aux Français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie (').

Il s'agissait de renforcer l'action du décret du 27 septembre déjà pratiquement complété par l'organisation du séquestre. L'exposé des motifs, après une brève revue des dispositions déjà prises pour assurer la stricte observation de la règle de l'interdiction du commerce, conclut en effet ainsi : « Avec quelque zèle et quelque vigilance que soit poursuivie l'application des mesures prescrites par le Gouvernement, elles ne sauraient être entièrement efficaces

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 440, J. off., 21 janv. 1915, p. 2175.

qu'à la condition qu'il y soit attaché des sanctions pénales appropriées. »

Le projet de loi revêtait donc la forme de nouveaux alinéas ajoutés à l'article 77 du Code pénal, qui prévoit et réprime les intelligences avec les ennemis de l'Etat.

La Commission de la réforme judiciaire et de la législation civile et criminelle chargée d'examiner le projet (1) préféra renoncer à ce rattachement pour plusieurs raisons.

Il lui sembla d'abord que de telles sanctions venant corroborer des prohibitions spéciales à la guerre actuelle, à raison de leur caractère éphémère, n'avaient point leur place dans le Code. De plus, l'article 77, figurant au titre des crimes contre la sûreté de l'Etat, prévoit de véritables actes de trahison. Or, il ne s'agit en l'espèce que de rechercher et de condamner des « opérations qui ne sont illicites que parce qu'elles risquent de faire bénéficier nos adversaires de l'activité économique de notre pays ».

Ces raisons sont valables sans doute. On peut cependant remarquer que les sanctions nouvelles, pour être l'application de principes rénovés, n'en sont pas moins appelées à une vie durable, au même titre que la règle de l'interdiction du commerce, destinée à figurer désormais, sans éclipse, parmi les principes du droit international de la guerre. Quant aux opérations condamnées, elles sont bien du genre de celles

1. Rapp. de M. Drelon, député. Doc. parl., Chambre, ann. n° 541, J. off., 18 fév. 1915, p. 68.

que punit l'article 77 qui vise, entre autres crimes, la fourniture à l'ennemi de secours en argent, vivres, etc.

Il faut donc plutôt voir dans ce souci de la Commission de la Chambre de donner un caractère temporaire à la législation nouvelle la marque des difficultés que rencontre pour s'imposer le principe absolu de l'interdiction des relations individuelles avec l'ennemi, corollaire de l'état de guerre.

En réclamant la rédaction d'une loi spéciale dans ce sens, la Chambre avait soin du reste de spécifier que l'article 463, relatif aux circonstances atténuantes, devait trouver son application aux cas prévus.

Sur la déclaration d'urgence, le projet fut adopté sans discussion par la Chambre le 11 mars 1915 ⁽¹⁾ et renvoyé au Sénat en même temps que le projet ratifiant le décret du 27 septembre 1914, le 12 mars 1915 ⁽²⁾. Devant le Sénat, le Garde des Sceaux insista aussitôt en vue du vote du projet des sanctions, faisant ainsi passer le texte formulant les prohibitions avant le texte fixant les pénalités : il justifiait cette procédure anormale par « le désir d'avoir le plus tôt possible à sa disposition les moyens de frapper les commerçants qui ont enfreint et enfreignent tous les jours les prescriptions du décret du 27 septembre ». Appelé devant la Commission sénatoriale le 30 mars, il renouvela son insistance en la motivant par l'exposé de faits graves ; il emporta ainsi l'approbation

1. J. off., 12 mars 1915, p. 349.

2. Doc. parl., Sénat, ann. n° 86, J. off., 28 mars 1915, p. 31.

de la Commission, suivie aussitôt par la Haute Assemblée. Le rapport de M. Galup, sénateur, fut déposé le même jour (1). Sur l'assurance que cette discussion ne diminuerait ni n'influencerait en rien l'examen du projet de loi ratificatif et sous réserve de la question des séquestres et des questions connexes, le rapporteur concluait à donner d'urgence au Gouvernement la possibilité de punir les commerçants convaincus d'avoir, en continuant les tractations économiques avec l'ennemi, risqué d'amoinrir les moyens de la Défense nationale.

Le projet vint en discussion publique devant le Sénat dans les séances du 1^{er} et du 2 avril 1915 (2). L'urgence, demandée par la Commission, d'accord avec le Gouvernement, fut déclarée et la discussion immédiatement prononcée. Le Gouvernement était assisté de MM. Th. Tissier, directeur du cabinet du Garde des Sceaux et Courtin, directeur des affaires criminelles au ministère de la Justice. M. Gaudin de Villaine reprit d'abord une interpellation relative aux pouvoirs des séquestres ; il proposait de changer leur caractère conservatoire et d'organiser la confiscation des biens ennemis. Elle ne justifiait sa place dans ce débat qu'en réponse — ou plutôt comme complément — aux « révélations surprenantes » que le Garde des Sceaux avait faites à la Commission pour l'amener à voter d'abord la loi des pénalités. La discussion du projet de loi proprement

1. Doc. parl, Sénat, ann. n° 126, J. off., 15 avril 1915, p. 47.

2. J. off. des 2 et 3 avril 1915, p. 166 et suiv., p. 177 et suiv.

dit ne commença qu'avec M. Barbier : il insistait, lui aussi, sur la nécessité de donner sans retard au Gouvernement « les armes nécessaires ». Les autres orateurs appelés à prendre après lui la parole, MM. Galup, rapporteur, G Chastenet, Astier, émirent à la tribune le même avis favorable à une procédure anormale, « ingénieuse » dit même l'un d'eux, en tout cas urgente.

Tous se contentèrent de demander au Gouvernement des précisions sur certains points de l'application de la loi, en particulier sur la nécessité d'excuser le commerçant de bonne foi, pour ne pas, en l'exposant à des pénalités, l'effrayer inutilement et briser son esprit d'initiative.

Il ne faut pas, disait M. Barbier, que demeurent vains les encouragements donnés à notre commerce de profiter de la situation morale où se sont mis nos ennemis pour étendre ses relations extérieures et reprendre sur les marchés mondiaux la place qui lui est légitimement due. Il ne faut pas que des commerçants en relations d'affaires avec des maisons lointaines se trouvent exposés à des pénalités, si, par exemple, ces maisons sont venues à tomber aux mains d'Allemands sans qu'ils en aient eu connaissance.

Le Garde des Sceaux en donna l'assurance.

Diverses autres questions furent posées qui trouveront leur solution dans l'analyse des dispositions de la loi.

La discussion, quoique manquant parfois de clarté, montra en somme l'unanimité de l'opinion parlement-

taire favorable à l'exercice d'une répression énergique contre les commerçants qui, au mépris des prohibitions justifiées par le souci de la Défense nationale, mettent par esprit de lucre au service de l'ennemi les armes dont il pourra se servir contre nous.

Le projet adopté le 2 avril, la loi donnant des sanctions pénales à l'interdiction des relations économiques avec l'ennemi fut promulguée le 4 avril 1915⁽¹⁾.

II. — Dispositions

Ce qui est défendu et réprimé par l'article 1^{er} de la loi, c'est la conclusion ou l'exécution de tout « acte de commerce ou convention quelconque ». Déjà nous savions que l'expression de « commerce » devait être entendue dans son acception la plus large, « tout trafic, tout négoce, toutes opérations, tractations ou relations économiques ».

Le gouvernement donnait cette interprétation dans son exposé des motifs ; elle est conforme à l'esprit de l'interdiction du décret du 27 septembre. Les mots « convention quelconque » y ont été ajoutés pour préciser cette idée qu'il s'agit d'empêcher toutes les sortes de tractations⁽²⁾. Le rapporteur de la commission de législation de la Chambre, M. Drelon, citait en effet l'exemple de la vente d'un immeuble,

1. J. off., 7 avril 1915, p. 4900.

2. Cf. Trib. corr. Seine, 9 janv. 1915. Doc. parl. 1915, 5, 5.

possédé en France par un sujet allemand, et qui ne présente point les caractères juridiques de l'acte de commerce : et pourtant les contrats de cette sorte sont nettement interdits.

L'interprétation étroite étant de règle en matière pénale, il était utile en effet d'adopter un terme assez vaste pour ne laisser à l'abri de la répression, aucune espèce de tractation d'ordre économique. Le même souci se retrouve au § 2 du même article : ce ne sont pas seulement des « marchandises » qui peuvent faire l'objet de la convention interdite, mais aussi « toute autre valeur ».

Ainsi ne sont pas seul frappés les commerçants ; la sanction est d'ordre tout à fait général, elle punit « quiconque... » et aussi bien les propriétaires ennemis. Le Garde des Sceaux l'affirma à la tribune du Sénat : la loi s'applique incontestablement à tous les séquestrés, qu'ils soient commerçants, industriels ou propriétaires (1).

Les étrangers habitant en France ne sont pas à l'abri, malgré l'intitulé incorrect de la loi, qui semble ne viser que les Français ; il s'agit en effet d'une loi de police et de sûreté, obligeant tous ceux qui habitent le territoire (C. civ. art. 3, § 1^{er}) ; d'ailleurs les articles 1, 2 et 3 du décret du 27 septembre corroborent cette interprétation.

1. M. Riou, sénateur, avait posé la question à propos de l'achat par un Allemand d'une île du littoral breton, antérieurement à la guerre. La plupart des orateurs qui prirent part à la discussion étaient ainsi plus préoccupés d'une liquidation des biens ennemis que des sanctions spéciales à l'interdiction du commerce.

Le § 2 de l'article 1^{er}, précise les cas détaillés de complicité. C'est la condamnation des représentants de nationalité ennemie dont a usé trop souvent le commerce français d'exportation, à son propre détriment et au profit de la concurrence ennemie qui trouve ainsi en ces représentants ses meilleurs auxiliaires.

Le détournement et le recel de biens séquestrés sont prévus par l'article 2, punis des peines fixées à l'article 1^{er} et à l'article 3 § 2, et, de même que la complicité, susceptibles de l'aggravation de peine produite par la confiscation de la marchandise ou de son prix ainsi que des moyens ayant servi à son transport.

La loi punit même la tentative de conclusion ou d'exécution ; il importe peu que la convention n'ait pu recevoir sa réalisation pour une raison quelconque. On est alors en présence, non d'une simple tentative, mais du délit consommé. Par exemple, un négociant suisse, résidant en France, passe à une maison italienne une commande de marchandises destinées à l'exécution d'un contrat de vente intervenu entre lui et une maison de commerce allemande ; la livraison de ces marchandises, par une circonstance indépendante de sa volonté, n'a pas lieu. La loi qui punit le fait initial de la conclusion du contrat, isolé de l'exécution de celui-ci, trouvera ici son application intégrale dans le sens de la condamnation (1).

1. Trib. corr. Seine, 20 oct. 1915. Min. publ. contre Joos. (Dalloz, Rec. pér., 1916, 2, 96).

L'intention coupable est l'élément constitutif substantiel du délit. Ce point a été nettement établi au cours des travaux préparatoires. L'intention coupable, c'est « la conscience de l'immoralité ou de l'illégalité d'une action accompagnée de la volonté de l'accomplir ». C'est, en effet, une règle d'interprétation pénale qu'il ne peut y avoir faute que lorsque cette faute est commise sciemment ; il n'y a pas délit s'il n'y a pas mauvaise foi.

On s'est demandé si, en raison de la nature exceptionnelle de l'interdiction des relations commerciales, on ne devrait pas présumer la mauvaise foi du prévenu, dès que, par exemple, la destination des marchandises vendues à un acheteur sujet ennemi apparaîtrait comme probable. En ce cas, c'est au prévenu qu'il incomberait de prouver qu'il ignorait la véritable destination de ces marchandises.

Cette opinion a été soutenue par le Ministère public dans une affaire Lemierre appelée devant le tribunal correctionnel de Rouen (1). Il s'appuyait sur un raisonnement par analogie avec l'article 73 du code pénal et prétendait trouver une preuve par présomption dans le connaissance établi pour l'expédition maritime de la marchandise, « ce connaissance ne faisant pas la preuve d'une destination finale et sincère en pays neutre ».

Le tribunal décida au contraire qu'on ne peut considérer comme s'étant rendu coupable du délit puni

1. Trib. corr. Rouen, 22 oct. 1915. Min. publ. c. Lemierre (Dalloz, Réc. pér., 1916, 2, 13).

par la loi du 4 avril 1915 le négociant français qui a vendu des marchandises à une maison de commerce de nationalité neutre, s'il n'est pas établi par le Ministère public qu'il était informé que l'acquéreur réel était sujet d'une puissance ennemie, ou résidait sur son territoire, ni que son co-contractant devait être regardé comme l'agent de cet acquéreur ou comme personne interposée.

On ne peut qu'approuver cette décision. C'est sur des preuves positives, indubitables et non sur des présomptions, des probabilités, si gravessoient-elles, que les juridictions répressives doivent asseoir leurs sentences de condamnation. Le délit de la loi du 4 avril 1915 n'échappe pas aux règles générales de la conviction. Il exige la preuve directe et irréfragable de la mauvaise foi du prévenu, à administrer par le Ministère public, selon le principe ordinaire (1).

En plus de ces raisons d'ordre juridique qui nécessitent la reconnaissance de l'intention coupable, comme caractéristiques du délit, il en est d'autres d'ordre économique qui donnent le plus grand intérêt à ce que ne soient réprimés que les délits nettement caractérisés, où se manifeste évidemment la mauvaise foi punissable. Elles ont été particulièrement développées à la tribune du Sénat.

Telles sont, entre autres, les difficultés que rencontre le commerce d'exportation français sur le marché américain, par exemple. Elles ont été exposées lors de la discussion du projet de loi ratifiant le décret du

1. A. L. Note sous jugement précité, D. P. 1916, 2, 17.

27 septembre. La plupart du temps, jusqu'ici, le commerçant français ne s'est pas préoccupé de la nationalité de son client ; il a bien peu de moyens pratiques d'être renseigné sur ce point ; s'il est amené à conclure en ce cas une convention d'apparence délictueuse, on ne peut généralement méconnaître sa bonne foi. Il ne convient pas d'incriminer son imprudence ou l'insuffisance de précautions discutables ; ce serait interdire à tout notre commerce d'exportation de profiter de l'occasion unique qui lui est offerte de s'étendre, au détriment de l'ennemi.

Le Gouvernement n'hésita pas à déclarer qu'il apporterait à la poursuite du délit la plus grande circonspection, dans les cas seuls où la mauvaise foi serait évidente, lorsque sur les avis du ministre de la guerre ou du ministre de la marine le parquet saisi d'un cas suspect aura acquis la certitude qu'il se trouve en présence d'un de ces actes « éminemment répréhensibles ».

III. — Applications

a) Compétence

Le délit de passation ou de mise à exécution d'une convention quelconque par un Français au profit d'un ennemi, créé et puni par la loi du 4 avril 1915, peut être jugé en France, même si l'acte a été accompli à l'étranger.

C'est là une dérogation au principe posé par l'art. 5, § 2, ch. 1^{er}, aux termes duquel un Français qui,

hors du territoire de la République, s'est rendu coupable d'un fait qualifié délit par la loi française ne peut être poursuivie et jugé en France que si le fait est puni par la législation du pays où il a été commis.

On peut expliquer aisément cette dérogation : c'est subjectivement, c'est-à-dire par rapport à la personne qui le commet, que doit être envisagé le délit créé par la loi et non objectivement, c'est-à-dire par rapport au lieu où il a été commis. « L'incrimination pénale est attachée à l'individualité du délinquant français ; elle le suit, elle l'accompagne « en tous lieux » ; et s'il est à l'étranger, il sera poursuivi en France, tant en absence que présence (1) ».

On comprend facilement l'intérêt de cette interprétation ; sinon quoi de plus simple pour le Français qui veut contracter illicitement avec l'ennemi, de se rendre à l'étranger et d'y passer l'acte interdit ; ainsi seraient éludées les prohibitions strictes du décret du 27 septembre. « Une saine interprétation de la loi pénale doit rendre impossible une pareille méconnaissance du devoir patriotique. »

D'ailleurs, pour lever toute hésitation, le Gouvernement a déposé un projet de loi déclarant l'article 5, § 2 inapplicable aux infractions visées par la loi du 4 avril 1915. (2)

1. A. L. Note citée, D. P. 16, 2, 13. Cf. aussi dans Clunet, p. 817.

2. La dernière rédaction du projet de loi ratificatif renferme une disposition dans ce sens (art. 7) : la prohibition ayant été adressée, dans un intérêt de défense nationale, à tous nos nationaux, la sanction leur en sera applicable même s'ils ne sont pas rentrés en France. Ainsi se trouve affirmée par ce texte la possibilité de la condamnation par contumace.

b) Non-rétroactivité

Le principe de la législation française, c'est la non-rétroactivité de la loi (C. civ., art. 2.) ; cette règle s'applique à la loi du 4 avril 1915. Ainsi s'explique l'existence sur le marché français de marchandises ennemies.

Fréquemment en effet des particuliers dénoncent aux parquets la vente en France de marchandises d'origine ennemie par des commerçants français ; ils s'étonnent que des poursuites ne soient pas exercées contre ceux-ci. C'est que les dispositions de la loi ne leur sont pas applicables. Hors même les cas où ces marchandises auraient été achetées avant la déclaration de guerre — ou seraient mises en vente par des séquestres, sur autorisation du président du Tribunal civil, en vue de l'apurement du passif — achetées depuis la déclaration de guerre, entre le 20 septembre et le 4 avril, leur circulation demeure libre, puisque la prohibition dont le décret frappe le contrat d'achat n'entraîne pour celui-ci que la nullité civile.

c) Questions diverses

La Commission de la Chambre, lors de la discussion du projet de loi, s'est préoccupée de la situation des femmes françaises mariées à des étrangers, dont les biens ont été mis sous séquestre. « Ces femmes peuvent ne pas comprendre la portée de cette mesure et commettre sans le savoir un détournement

délictueux. » En cette question, comme dans toute la matière, c'est le fait de la mauvaise foi qui caractérise le délit ; des instructions spéciales ont été données en ce sens au ministère public en vue de ne pas inquiéter les délinquants d'apparence dont la bonne foi serait finalement reconnue.

Des Français habitant les régions envahies et soumis à la domination allemande peuvent être appelés à commettre le délit prévu par la loi du 4 avril 1915 ; il est bien évident ici que leur liberté n'est pas entière ; c'est forcés par l'ennemi, sous l'empire de la contrainte, qu'ils seront amenés à ces agissements délictueux. Conformément au principe de l'article 64 du C. pénal, toute culpabilité à leur rencontre disparaît. Le rapporteur à la Chambre a tenu à le rappeler, sur la demande expresse de la Commission.

Une contrainte analogue, judiciaire celle-là et non plus résultant du fait de guerre brutal, peut aussi trouver à s'exercer au détriment de Français ; tel le cas où une maison française, ayant une succursale en pays neutre, se trouve engagée dans des relations avec l'ennemi par des contrats conclus dans ce pays avant la guerre. Si elle s'est engagée à telle ou telle livraison et ne l'exécute pas, elle sera poursuivie devant les tribunaux du pays neutre et judiciairement obligée à l'exécution forcée, nécessaire, indispensable, du moment qu'elle en a les moyens matériels. Obligée de subir à l'étranger la loi du pays où elle se trouve, il est évident qu'elle est ainsi forcée d'agir par contrainte et qu'on ne peut lui en chercher grief.

Bien qu'on ne puisse ici l'excuser sur sa bonne foi, le délit n'existe pas.

Cette interprétation a été affirmée à la tribune du Sénat par le Garde des Sceaux, M. Briand, en réponse à une question posée par M. G. Chastenet ; il y avait en effet intérêt à la préciser, car le décret du 27 septembre ne paraît pas autoriser l'exécution des contrats antérieurs de ce genre. Il n'en est pas de même du projet de loi ratificatif, qui, lui, ne porte aucune interdiction semblable. Il convenait donc d'assurer l'harmonie des dispositions de la législation nouvelle appelées à se compléter l'une l'autre.

Il peut arriver encore qu'un Français ayant acheté des marchandises en pays neutre se trouve dans l'obligation de les voir transitées en pays ennemi. Aussi, à leur entrée en France, c'est de pays ennemi qu'elles sont censées d'arriver. Y a-t-il délit ? Non. Le seul contrat qu'il faille envisager est le contrat d'achat des marchandises. Ce contrat ayant été passé avec un neutre ne tombe pas sous le coup de la prohibition. Quant au contrat de transport, il est clair qu'il a été passé entre le neutre expéditeur et la Compagnie de transports ennemie ; le destinataire français n'y est pas partie. Naturellement il incombe à ce dernier de faire la preuve de l'origine des marchandises importées, lors des vérifications auxquelles elles sont soumises à leur entrée en douane : les certificats que pourront lui fournir dans ce sens les autorités diplomatiques ou consulaires françaises dans le pays neutre d'où elles sont exportées seront à

ce point de vue la meilleure garantie d'origine de ces marchandises.

Nous avons vu que le délit de la loi du 4 avril 1915 a un caractère d'exterritorialité, que c'est subjectivement, par rapport à la personne qui le commet qu'il doit être envisagé.

Aussi, si le cas se présente d'un Français faisant partie du Conseil d'administration d'une société de nationalité neutre qui traite des opérations de commerce avec des sujets ennemis, doit-on admettre qu'il tombe sous le coup de la loi ? En ce cas, il faudrait bien entendu pour cela qu'il ait eu personnellement connaissance des opérations commerciales intervenues entre sa société et les sujets ennemis.

Quant aux coupons de valeurs ennemies, nos nationaux en détiennent un grand nombre : titres d'emprunts d'Etats et de villes, actions de sociétés financières et d'assurances, actions et obligations de sociétés industrielles, etc (1). Les porteurs de ces valeurs craignent en touchant leurs coupons, de contrevenir aux dispositions de la loi, suivis en cela par la plupart des banques qui refusent de s'entre-mettre pour en effectuer le paiement. L'abstention de la majorité de ces établissements laisse le champ libre à d'autres plus hardis et moins scrupuleux qui, appelant vers eux les capitalistes dans l'embarras, payent leurs coupons ou les « prennent à l'encaisse-

1. Telle société de chemins de fer du sud de l'Autriche (Chemins de fer lombards), en outre de son conseil d'administration à Vienne, a un « comité » à Paris.

ment », en leur infligeant sous forme de courtages une dépréciation considérable.

En fait, ces inquiétudes sont mal fondées. Car ce que prohibent le décret du 27 septembre et la loi du 4 avril, c'est l'exécution au profit de l'ennemi : l'un et l'autre texte ont été élaborés dans l'intérêt de la défense nationale. Par suite le porteur français de valeurs ennemies, s'il parvient à s'en faire payer les coupons, ne commet pas de délit.

Empêcher les Français de recevoir ce qui leur est dû, instituer à leur préjudice et au profit de leurs créanciers de nationalité ennemie une sorte de moratorium financier, ce serait en effet étrangement comprendre et sauvegarder « l'intérêt de la défense nationale » qui est fait de la collectivité des intérêts des nationaux.

Pour terminer l'étude de ces divers cas particuliers, citons une application rigoureuse entre toutes de la loi. Par un jugement du 28 juillet 1915, le Tribunal correctionnel de Bayonne, estimant que tout commerce, c'est-à-dire toute relation avec nos ennemis, tombe sous le coup de la loi, a condamné (à 1 mois de prison et 300 fr. d'amende) l'expéditeur d'une lettre destinée à un sujet allemand (¹). Décision critiquable, car la loi pénale est d'interprétation étroite : si elle parle de « convention quelconque », il paraît pourtant difficile d'étendre la portée de ces termes au point d'y faire entrer le simple envoi d'une lettre missive — à moins qu'il ne soit établi absolu-

1. Journ. du Dr. internat. (Clunet), XLIII, 1915, p. 900.

ment que cet envoi marquait la tentative de conclusion d'une convention prohibée.

Telles sont les diverses questions qui se sont posées à propos de l'application de la loi du 4 avril. On peut estimer ses résultats satisfaisants : dès son apparition, on en fit à Paris un premier essai rigoureux : l'avertissement fut entendu par les commerçants « aussi peu scrupuleux que patriotes, ainsi que dit le rapporteur au Sénat, qui auraient eu la pensée de continuer à fournir à nos ennemis l'occasion de nouveaux profits ».

Elle allait bientôt trouver un précieux complément dans l'ingénieuse institution des « listes noires ».

IV. — Les Listes noires

Le 6 août 1916 paraissait au Journal Officiel (¹), sous l'entête du Ministère des affaires étrangères, Comité de restriction des approvisionnements et du commerce avec l'ennemi (²), une liste des maisons considérées comme ennemies ou jouant vis-à-vis de l'ennemi le rôle de personnes interposées. Cette première liste, très importante, fut suivie à divers intervalles de plusieurs suppléments et de nouvelles listes, la dernière annulant toujours les précédentes.

1. J. Off., 6 août 1916, p. 7052. Cette première liste comprend vingt-quatre colonnes du J. Off.

2. Ce comité a été institué par un décret du 24 mars 1915 ; sa composition a été modifiée depuis par le décret du 24 mars 1916 (J. Off. 26 mars 1916).

Le préambule de ces listes en indique clairement la valeur : « Les commerçants établis sur le territoire français et les commerçants français à l'étranger sont avisés que le gouvernement de la République considère comme ennemies ou comme jouant vis-à-vis de l'ennemi le rôle de personnes interposées les personnes, maisons ou sociétés inscrites sur la liste suivante ou sur les listes additionnelles qui viendraient à être publiées ultérieurement dans la même forme, et qu'en conséquence toutes les transactions commerciales sont interdites avec lesdites personnes, maisons ou sociétés.

Les listes ne pouvant être complètes, le fait de n'y être pas inscrit ne saurait être invoqué à aucun titre et les négociants qui entretiennent des relations commerciales avec l'étranger devront, en cas de doute, continuer à prendre à l'égard de leurs clients ou correspondants les dispositions prévues par la déclaration annexe à la déclaration de sortie en douane. (Circ. de l'Adm. des Douanes, 2 mai 1916) ».

Chaque liste nouvelle remplaçant les précédentes, les noms portés sur celles-ci et qui ne figurent pas dans la plus récente doivent être considérés comme ayant été rayés à partir de la date de publication de cette dernière.

Ces listes ont jusqu'à ce jour été publiées tous les trimestres environ.

Tel est, sommairement exposé, le fonctionnement de cette institution nouvelle — et jusqu'à présent quelque peu arbitraire (ce ne sont même pas des circulaires ministérielles). Une des meilleures justi-

fications qui en aient été données se rencontre dans le *Times* (1). De fait c'est l'Angleterre qui, la première, en a institué l'usage. Une loi du 23 décembre 1915 a établi chez nos alliés les « listes noires », dressées par le Gouvernement à l'aide des renseignements fournis par ses consuls et où figurent en trois parties : 1° les maisons de commerce ennemies en pays neutres ; 2° celles qui servent d'intermédiaire à l'ennemi ; 3° celles qui comptent un ressortissant ennemi parmi leurs associés.

Pour exécuter la résolution de la Conférence économique des alliés — établissement d'un régime similaire de prohibition — nous avons suivi cet exemple : heureuse mesure, demandée du reste par tous nos industriels et commerçants exportateurs, — ainsi protégés contre le risque d'encourir inconsciemment une responsabilité — et qui avait fait notamment l'objet d'un vœu de l'Assemblée nationale d'expansion économique.

Les pays neutres ont bien un peu réclamé contre ces dispositions nouvelles ; mais, du point de vue du droit interne, la nécessité de leur établissement était absolue. Seules, en effet, elles permettent d'établir avec certitude — sauf preuve d'une inscription faite à tort — la mauvaise foi du contractant français. Or nous avons vu que tombent seuls sous le coup de la

1. Clunet : *Le commerce avec l'ennemi et les listes noires*, Clunet 1916, p. 1505 ; Cf. aussi A. L. *Des interdictions de commerce...* etc., Clunet 1916, p. 817-825.

loi du 4 avril 1915 les actes de commerce avec l'ennemi faits sciemment, en pleine connaissance de leur caractère illégal et du rôle et du caractère du co-contractant ⁽¹⁾.

1. La dernière rédaction du projet de loi ratificatif (Rapport Failliet, du 31 mars 1917) prévoit expressément, dans ses art. 5 et 6, la publication de listes noires.

CHAPITRE VI

Le Décret du 29 Septembre 1914 relatif aux Sociétés ennemies d'Assurances ratifié par la Loi du 31 Décembre 1915

Le décret du 27 septembre dans son article 5 déclare réserver en vue de l'institution de règles spéciales la matière des assurances. C'est l'objet du décret du 29 septembre 1914 relatif aux sociétés allemandes, autrichiennes et hongroises d'assurances sur la vie et contre les accidents du travail, qui ne fait qu'appliquer sous certaines modalités les principes d'interdiction édictés par le décret fondamental (1).

Il s'agissait en effet de ne pas compromettre, par une application trop stricte aux contrats d'assurance des dispositions du décret du 27 septembre, les intérêts des assurés français qu'on avait en vue de sauvegarder.

Le 22 décembre 1914, le gouvernement présentait un projet de loi portant régularisation du décret du

1. J. Off., 1^{er} octobre 1914.

29 septembre ⁽¹⁾. Sur le rapport de M. Honnorat, déposé le 14 janvier 1915 au nom de la commission d'assurance et de prévoyance sociales ⁽²⁾, le projet fut adopté par la Chambre, vu l'urgence et sans discussion, le 4 mars 1915 ⁽³⁾.

Présenté au Sénat le 5 mars 1915 ⁽⁴⁾, il fut l'objet d'un rapport de M. Guérin, déposé le 22 décembre 1915 ⁽⁵⁾, et enfin, sur déclaration d'urgence, adopté sans discussion le 29 décembre 1915 ⁽⁶⁾.

La loi fut promulguée le 31 décembre 1915 ⁽⁷⁾ ; elle ratifiait sans aucune modification le décret du 29 septembre, lui conférant ainsi force législative du jour de sa publication et validant par ce fait toutes les dispositions prises en application de ce texte entre cette publication et la promulgation de la loi.

L'étude de la question se limite par conséquent à celle du décret primitif demeuré dans son intégrité.

I. — Origine et motifs

Le décret du 27 septembre 1914 porte une double interdiction : d'une part (art. 2), l'interdiction de passer des contrats nouveaux avec l'ennemi ; — d'autre

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 443, J. Off., 21 janv. 1915, p. 2176.

2. Doc. parl., Chambre, ann. n° 501, J. Off., 7 février 1915, p. 5.

3. J. Off., 5 mars 1915, déb. parl., Chambre, p. 289.

4. Doc. parl., Sénat, ann. n° 77, J. Off., 28 mars 1915, p. 30.

5. Doc. parl., Sénat, ann. n° 446, J. Off., 7 janvier 1916, p. 345.

6. J. Off., 30 décembre 1915, déb. parl., Sénat, p. 746.

7. J. Off., 1^{er} janvier 1916, p. 2.

part (art. 3.), l'interdiction d'exécuter au profit de l'ennemi les obligations pécuniaires résultant de contrats antérieurs.

Or des assurés français ont souscrit à des compagnies ennemies soit avant, soit depuis le début des hostilités, des contrats avec risque de guerre : certaines compagnies ont délivré ces avenants sans exiger de surprime. L'intérêt des assurés français est donc que ces contrats soient valables. Appliquer exactement la règle de l'art. 2 du décret du 27 septembre, ce serait annuler au profit des assureurs ennemis les avenants intervenus pour couvrir les assurés français du risque de guerre. Sans doute on pourrait dire que l'avenant ne constitue pas un contrat nouveau, puisqu'il n'est qu'une adjonction au contrat primitif, une modification du risque prévu par ce contrat. Il a paru à juste titre préférable d'écarter expressément de la matière l'application des dispositions de l'art. 2.

Une application également stricte de l'art. 3 eût nui aussi sûrement aux assurés français. En effet dans toutes les polices d'assurance figure une clause qui subordonne expressément au versement régulier d'une prime déterminée la continuation du contrat, c'est-à-dire le paiement de la rente ou du capital en vue duquel l'assurance a été souscrite. Si l'on interdisait à l'assuré français d'exécuter l'obligation pécuniaire résultant du contrat d'assurance, n'est il pas alors à craindre que l'assureur ennemi ne se prévalût de cette clause pour se dégager de ses obligations et refuser à l'assuré le paiement promis, au moment

même où l'effet de l'assurance était susceptible de se manifester utilement pour lui.

Là encore, on pouvait heureusement interpréter le texte de l'art. 3 qui interdit bien l'exécution des obligations pécuniaires, mais au profit de l'ennemi ; et l'on pouvait en déduire que le versement de la prime demeurait licite, puisqu'une telle exécution devait tourner en définitive au profit de l'assuré en faveur duquel a été souscrit le contrat.

Cependant on ne peut qu'approuver l'intervention d'un texte qui résoud avec netteté la question.

Afin d'assurer la sauvegarde des intérêts des assurés français sur ces divers points, le décret du 29 septembre, retirant aux entreprises allemandes et austro-hongroises le bénéfice de l'entreprise, en confie la direction à des administrateurs séquestres choisis par le ministre du travail.

Ces dispositions rigoureuses sont un acte de légitimes représailles contre des mesures analogues prises le 4 septembre 1914 par l'Allemagne à l'égard de nos nationaux.

Un décret du Conseil fédéral rendu à cette date sous l'autorité du chancelier de l'Empire, a placé sous séquestre les entreprises ou succursales étrangères et en a confié la gestion à des contrôleurs chargés de veiller « à ce que, pendant la guerre, les affaires ne soient pas conduites d'une façon contraire aux intérêts allemands et à ce que de l'argent ou d'autres valeurs du patrimoine ne puissent être directement ou indirectement exportés ou remis en pays ennemi ».

Plusieurs motifs excellents justifiaient donc les dispositions du décret du 29 septembre. Entrons dans le détail de leur examen.

II. — Dispositions

Le décret a pour but essentiel de sauvegarder les intérêts français, d'assurer malgré l'état de guerre l'exécution des contrats en cours. Dans ces conditions on ne pouvait songer à laisser les représentants des compagnies ennemies — même si, personnellement, ils n'étaient pas sujets ennemis — continuer leur fonctions pour le seul compte de leurs clients français ou neutres. Il était nécessaire de confier à un tiers la gestion de l'actif de ces compagnies avec le soin de l'exécution des contrats, en un mot, l'administration, au nom et dans l'intérêt des assurés français, de la branche française de l'affaire allemande que la guerre a séparée du tronc.

Il semblerait par suite que la rédaction du décret eût mieux respecté l'ordre logique en édictant d'abord les exceptions en faveur des avenants pour risques de guerre et du paiement des primes, puis en organisant les précautions prises pour empêcher que les disponibilités ainsi recueillies ne puissent passer chez l'ennemi.

Malgré cela c'est l'art. 1^{er} qui édicte le retrait de l'enregistrement aux succursales françaises des compagnies ennemies, institue des administrateurs-séquestre et précise leur mission, les substituant aux directeurs défaillants de ces succursales.

La loi du 17 mars 1905, sur le contrôle des sociétés d'assurances-vie avait déjà pris des précautions tutélaires en faveur des assurés des sociétés étrangères. Elle obligeait ces sociétés à constituer pour les opérations françaises un actif spécial et créait au profit des assurés un privilège sur les valeurs représentant la portion d'actif correspondant aux réserves mathématiques que ces sociétés doivent obligatoirement déposer à la Caisse des Dépôts et Consignations : ces réserves devant être égales à la différence entre la valeur des engagements respectivement pris par elles et par leurs assurés.

Elle les astreignait de plus à l'obligation d'un siège social distinct, d'une gestion autonome permettant de détacher aisément leurs succursales en France de leurs établissements principaux.

Sans cette législation, les Compagnies allemandes ou autrichiennes d'assurances se seraient certainement abstenues de constituer au profit exclusif de leurs clients français des dépôts de fonds en France. Elles auraient confondu en une masse commune tous les capitaux et l'on se serait trouvé du fait de l'état de guerre sans aucun moyen de les contraindre à s'acquitter de leurs obligations : elles en auraient du reste été matériellement empêchées par l'arrêt allemand du 4 septembre 1914.

Ces conséquences ruineuses ont été évitées grâce aux garanties prévues par la loi. L'institution nouvelle ne peut que les renforcer utilement.

Le choix de ces administrateurs incombe au ministre du travail et de la prévoyance sociale, étant donné

le caractère technique des opérations d'assurance, en raison des pouvoirs de contrôle et de surveillance sur les sociétés d'assurances sur la vie qui lui appartiennent et aussi en vertu des textes spéciaux qui lui confèrent en cas de liquidation la désignation du liquidateur ainsi que le contrôle de ses opérations.

Il les prend dans le corps des commissaires-contrôleurs des Sociétés d'assurances au ministère du travail ou parmi les inspecteurs de l'enregistrement — les uns et les autres fort bien préparés à ces fonctions nouvelles. En fait, tous les séquestres choisis l'ont été parmi les commissaires-contrôleurs ; un seul appartient à l'administration de l'enregistrement.

Les administrateurs-séquestre qui demeurent, comme les directeurs étrangers qu'ils remplacent, soumis au contrôle du ministère du travail, ont été mis en mesure, par l'arrêté qui les a investis de leurs fonctions, de conserver tous les intérêts en présence.

Il ne s'agit point ici en effet de liquidation. La mission de l'administrateur-séquestre a un caractère purement conservatoire ; elle réserve entièrement l'avenir. Application des principes du droit qui veulent que l'Etat préserve pour la masse l'actif du commerçant disparu ou défaillant, elle consiste à continuer la gestion des contrats en cours et à prendre en charge l'actif « pour qui de droit afin d'assurer la conservation provisoire de tous les intérêts ».

Elle comporte l'encaissement des primes, le paiement des capitaux échus et des arrérages des rentes, le rachat des polices, toutes les opérations, en somme, se rapportant à l'exécution des contrats d'assurance.

Les administrateurs-séquestre jouissent à cet égard des pouvoirs les plus étendus et leur liberté comme leur responsabilité sont entières. Leur gestion, dont le détail est analysé dans le § 3 de l'art. 1^{er}, est seulement contrôlée, sous l'autorité directe du ministre du travail, par le Conseiller juridique du contrôle des assurances privées.

L'art. 2 écarte expressément la règle de principe de l'art. 2 du décret du 27 septembre relative aux contrats nouveaux : les dispositions de ce dernier ne s'appliquent pas aux avenants qui auraient pu être souscrits postérieurement aux 4 août et 13 août 1914, dates des déclarations de guerre, pourvu que les assurés ne soient pas eux-mêmes des sujets des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidant.

L'art. 3 relatif au versement des primes autorise les assurés à continuer leurs contrats avec les succursales en France des sociétés ennemies.

Nous avons vu que c'est la nécessité de formuler ces deux exceptions qui a principalement motivé le décret.

III. — Application. Questions diverses

Le décret du 29 septembre ne s'est naturellement préoccupé que des intérêts français et des contrats d'assurance souscrits par des Français.

Mais pour les contrats d'assurance souscrits en France par des ennemis, les sociétés devront-elles ou pourront-elles recevoir les primes afférentes à ces

contrats ? La question intéresse à la fois les sociétés françaises et les succursales des sociétés allemandes et autrichiennes comme celles des autres sociétés étrangères.

Elle a été posée au ministère du travail au moment de la discussion de la loi ratifiant le décret du 29 septembre. Celui-ci a déclaré qu'il ne pouvait pas donner de réponse absolue et qu'il convenait de distinguer si le paiement de la prime était offert par l'assuré lui-même ou par son séquestre.

Si la prime est offerte par l'assuré, la prime devra être refusée, car la recevoir serait exécuter le contrat au profit de l'assuré ennemi, ce qui est absolument contraire tant à l'art. 3 du décret du 27 septembre qu'à l'art. 2 § 3 du décret du 29 septembre qui en applique les dispositions aux assurés ennemis. Le paiement de la prime doit être suspendu comme le paiement de l'indemnité : des instructions précises dans ce sens ont du reste été adressées aux séquestres.

Par contre, si c'est le séquestre qui offre le paiement de la prime, elle devra être acceptée. En effet le séquestre n'est pas le représentant de l'assuré ennemi, mais bien un mandataire de justice. Il peut avoir le désir très justifié de conserver dans le patrimoine du séquestré la valeur d'un contrat d'assurance souscrit par celui-ci ; la police d'assurance sur la vie peut par exemple avoir été donnée en nantissement à des créanciers français : c'est à leur profit que s'exercerait alors l'activité du séquestre.

Dans son rapport, M. Guérin a noté que la commission sénatoriale aurait désiré qu'en toute hypo-

thèse les compagnies fussent autorisées à recevoir le paiement de la prime. Sans doute cette manière de voir se heurte aux textes qui prohibent formellement l'exécution du contrat au profit de l'assuré ennemi. Mais ne convient-il pas de remarquer qu'après tout, le non-paiement de la prime n'entraînera pas la résiliation du contrat au préjudice de l'assuré : l'assurance avec tous ses effets demeurant simplement suspendue, aucune déchéance n'est encourue de part ni d'autre : à la suspension de l'exécution de l'obligation de l'assuré, paiement de la prime, correspond celle de l'obligation de l'assureur, paiement du capital assuré.

Et si le contrat vient à échéance, le montant en sera déposé à la Caisse des dépôts et consignations au profit et pour le compte de qui de droit. On comprendrait mal en somme la distinction établie par le ministère du travail s'il n'y avait pas le plus grand intérêt à assurer le respect de textes aussi formels que ceux cités plus haut et à n'y tolérer ni interprétation large ni exception dangereuse.

On peut plus justement se demander, avec la même commission, ce que deviendront les réserves mathématiques. « N'étant pas individualisées mais affectées globalement à la garantie de l'ensemble des assurés, elles demeureront entre les mains des assureurs et ne subiront dès lors, du fait du non-paiement de la prime, aucune modification. » Un texte précis eût heureusement défini cette situation.

La question s'est aussi posée, devant les tribunaux cette fois, de savoir si, en matière de contrats d'as-

surance contre les accidents souscrits à une compagnie française par un chef d'entreprise de nationalité ennemie, la compagnie était tenue au paiement de l'indemnité ou si elle pouvait y surseoir.

Là encore, une distinction s'impose. Si la police a été souscrite de telle manière que l'indemnité soit nécessairement payée aux mains du patron, le règlement ne peut être opéré ; il est formellement prohibé par les textes déjà vus.

Mais si, différemment, lorsqu'il a contracté l'assurance, le chef d'entreprise a agi comme mandataire de ses ouvriers ou employés de nationalité française ou a stipulé pour eux, c'est à ces derniers que l'indemnité doit être versée. Ils ont une action directe contre l'assureur et ainsi l'obligation s'exécute non pas au profit de sujets ennemis mais au profit de Français (1).

Le décret du 27 septembre interdisait aussi les relations commerciales avec les « personnes résidant » en pays ennemi et l'exécution des obligations pécuniaires au profit de ces mêmes personnes. Cette double interdic-

1. Trib. civ. de Morlaix, 2 juin 1915, Despicq c. « Le Secours » (Dalloz, rec. pér., 1916, 2, 29). Lorsqu'un chef d'entreprise de nationalité ennemie a passé antérieurement à la guerre, avec une compagnie française d'assurances contre les accidents, un contrat pour être garanti des indemnités mises à sa charge par la loi du 12 avril 1906, c'est à tort que la compagnie actionnée directement par la victime de l'accident, de nationalité française, prétendrait qu'en vertu du décret du 27 septembre 1914, qui interdit l'exécution des obligations au profit des sujets ennemis, elle ne peut être actuellement tenue de verser aux mains de la victime l'indemnité prévue au contrat.

tion, de par l'art. 3 du décret du 29 septembre, s'applique aux contrats d'assurance.

Or des Français résidant en Allemagne ou en Autriche-Hongrie ont pu y contracter des obligations, y souscrire un contrat d'assurance sur la vie avec des compagnies ennemies. La question se pose donc de savoir si ces assurés pourront exécuter leur contrats, c'est-à-dire acquitter leurs primes et recevoir les paiements qui peuvent leur être dûs. Répondre affirmativement c'est, semble-t-il au premier abord, transgresser la règle formelle de l'interdiction basée sur la nécessité de ne point faire profiter l'ennemi d'une forme quelconque de notre activité économique ; négativement, par contre, c'est méconnaître les intérêts français pour la défense desquels précisément ont été édictées les dispositions du décret du 29 septembre.

Cette dernière raison, de valeur pratique, doit l'emporter sur les motifs, purement théoriques en l'espèce, qu'il peut y avoir d'appliquer le principe de l'interdiction.

C'était l'avis du Comité de législation commerciale que le ministre du commerce fit connaître à la Chambre au cours de la discussion du projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre. Les Français résidant en pays étranger sont soumis à la fois aux lois françaises et aux lois de ce pays ; en cas de conflit ils doivent se conformer aux lois du pays dont ils reçoivent l'hospitalité, sous peine de voir leurs intérêts gravement lésés.

La Commission sénatoriale chargée de l'examen du décret du 29 septembre adopta elle aussi cette in

interprétation libérale : « Le Français établi à l'étranger et ayant contracté avant la guerre une assurance sur la vie avec une société allemande ou austro-hongroise pourra valablement continuer à exécuter son contrat, acquitter ses primes entre les mains de l'administrateur-séquestre et recevoir de lui les paiements qui peuvent lui être dûs ».

Reste enfin la question des contrats de réassurance, nombreux et importants, qui existent entre assureurs français et ennemis. La réassurance c'est l'acte par lequel un premier assureur fait assurer par un second tout ou partie des risques dont il s'est chargé. Si l'on admet qu'il n'y a pas dans chaque cession de réassurance un contrat nouveau mais bien une conséquence normale du contrat général de réassurance antérieur à la guerre, le décret du 29 septembre ne trouve pas ici son application. Et si l'interdiction au réassuré de payer la prime, en tant qu'exécution d'une obligation pécuniaire, demeure entière, il n'en reste pas moins dans cette opinion qu'on peut continuer à se faire garantir par l'ennemi en conséquence d'un traité de réassurance antérieur qui continue à être valable.

La critique de cette théorie est facile : elle méconnaît les principes de la doctrine et de la jurisprudence qui déclarent que chaque contrat de réassurance constitue un véritable contrat d'assurance ayant pour élément essentiel un risque existant déterminé par une convention d'assurance antérieure et mis à la

charge d'une compagnie qu'une autre compagnie consent à garantir pour tout ou partie ⁽¹⁾.

En maintenant les relations avec l'ennemi, en lui continuant pendant la guerre des crédits en France, elle va par trop à l'encontre des desseins du décret du 27 septembre.

Une autre opinion c'est que le traité demeure valable, mais est suspendu ; ne pouvant avoir aucun effet pendant la durée de la guerre, il reprendra sa vitalité à la cessation des hostilités. En effet, dit un des auteurs de cette théorie, les nullités ne peuvent avoir qu'un caractère exceptionnel, « le critérium étant toujours celui-ci : l'opération commerciale dont l'annulation s'impose est seulement celle dont l'exécution peut être sous une forme quelconque, directement ou indirectement, pour la partie ennemie un bénéfice lui permettant d'aider si peu que ce soit le pays ennemi, comme le dit l'exposé des motifs du décret, « à maintenir sa vie nationale et par cela même à soutenir sa résistance ». L'annulation du traité d'assurance ne s'impose donc pas : il suffit qu'il soit sans effet pour les affaires nouvelles pendant la durée de la guerre ; il n'y a aucun inconvénient à ce qu'il garde son effet pour le portefeuille cédé antérieurement, puisqu'il ne sera procédé à aucun acte d'exécution ⁽²⁾.

Malgré ce que cette théorie de la suspension du contrat peut avoir de séduisant, elle est aussi dangereuse que la précédente : si la garantie du porte-

1. Cour de Cass., 23 janvier 1854 (Pand. 1854, 1, 318).

2. J. Wilhelm, *Moniteur des assurances*, 15 nov. 1914.

feuille demeure pendant la guerre par le réassureur ennemi, celui-ci est créancier des primes. Donc, à la fin de la guerre, il faudra faire les comptes et le réassureur ennemi pourra recueillir un gain du fait de l'absence de sinistres pendant la guerre. C'est continuer en fait le commerce tout en paraissant respecter le décret, à l'aide d'une distinction que le décret même n'a pas créée, puisqu'il interdit « tout commerce. » De plus, en maintenant la garantie théorique du réassureur ennemi, en face d'une reconnaissance certaine du réassuré français, on s'expose à nuire gravement aux intérêts français si, par exemple, le réassureur ennemi devient insolvable et paie les sinistres au marc le franc, tout en ayant le droit de réclamer l'intégralité des primes. C'est aller tout à fait à l'encontre du décret du 29 septembre.

Une dernière opinion est que la guerre ayant rendu impossible matériellement l'exécution du traité par chacun des contractants, celui-ci est résilié par disparition de la cause et de l'objet.

Les principes généraux de l'assurance veulent que la garantie, c'est-à-dire l'indemnité éventuelle puise sa source dans le versement de la prime. Or la prime ne peut plus être versée. Un contrat qui subit une telle atteinte peut-il encore vivre ?

Cette solution très simple est en même temps conforme au projet de loi ratificatif soumis au Parlement, qui prévoit, ainsi que toute la législation de guerre, la résiliation du contrat. C'est à raison de l'état de guerre que le décret du 27 septembre interdit tout commerce avec l'ennemi ; c'est pour ména-

ger les intérêts français que le décret du 29 septembre apporte au principe des dérogations spéciales.

La combinaison de ces deux points de vue : intérêts de la défense nationale, intérêts légitimes des particuliers, avec la règle : aucune exécution au profit de l'ennemi, doit donc — tant dans la question du contrat de réassurance que dans toutes celles qui se posent à l'occasion de l'application du principe de l'interdiction — servir de base à toutes les solutions de ces problèmes particuliers.

IV. — Résultats

Les restrictions apportées aux règles du décret du 27 septembre par celui du 29 septembre et la solution libérale des questions connexes ménagent parfaitement les intérêts français. Les mesures prises pour leur conservation sont de même très satisfaisantes.

On ne peut que louer la manière dont les administrateurs séquestre institués par le décret accomplissent leur mission. Elle était d'importance en somme.

Nombre de compagnies étrangères possédaient en effet, en dehors des réserves mathématiques déposées à la Caisse des dépôts et consignations, d'importants dépôts de fonds en banque dont il était urgent d'assurer la conservation : cela s'ajoutait encore aux multiples intérêts qu'ils avaient à défendre. Ils s'en sont parfaitement acquittés : ne se bornant pas à continuer de percevoir les primes des contrats en cours, de payer les capitaux échus et les arrérages

des rentes viagères, de contracter les rachats, ils se sont surtout appliqués à assurer pour les nombreux mobilisés français la couverture des risques de guerre (1). Ils ont d'eux-mêmes réduit leur frais de gestion au minimum.

Ainsi les intérêts des assurés français sont bien et économiquement défendus et l'exception faite à la règle du 27 septembre par le décret du 29 septembre se justifie pleinement.



1. La tâche n'est pas mince car, « sur les quatre sociétés allemandes et autrichiennes d'assurances sur la vie qui fonctionnent effectivement en France, deux, l'*Atlas* et la *Victoria* de Berlin, couvraient le risque de guerre sans surprime ni restriction, et une autre, les *Assurances générales* de Trieste, le couvrait également sans surprime, sous la seule réserve que le capital assuré ne dépasserait pas un maximum de 10.000 frs. pour l'armée permanente (active, réserve et territoriale) et de 30.000 frs. pour la réserve de l'armée territoriale ». (Rapport Honnorat, p. 9).

CHAPITRE VII

La Loi du 27 Mai 1915

Propriété industrielle et Brevets d'Invention

Le décret du 27 septembre 1914 annonçait dans son article 5 qu'un décret spécial ultérieur, réglerait la question des brevets d'invention et des marques de fabrique intéressant les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie. Ce décret spécial ne fut jamais rendu ; à sa place, le Gouvernement déposa sur le bureau de la Chambre, le 28 janvier 1915, un projet de loi « fixant les conditions d'application du décret du 27 septembre 1914, relatif à l'interdiction des relations commerciales avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, aux brevets d'invention intéressant les ressortissants de ces deux pays » (1).

Dans le même moment, deux députés, MM. André Honnorat et Adrien Dariac, prenaient l'initiative d'une proposition de loi « tendant à limiter le bénéfice des mesures prises depuis le début de la guerre en

1. Doc. parl., Chambre, n° 559, J. Off., 18 février 1915, p. 78.

faveur de la propriété industrielle aux ressortissants des pays étrangers qui assurent à nos nationaux un traitement de réciprocité » (1).

L'étude de ces deux textes, renvoyés pour examen à la commission du commerce et de l'industrie — qui prit de plus l'avis favorable de la commission de législation (2) — donna lieu au rapport de M. Bokanowski et le projet de loi, sérieusement modifié d'accord avec le Gouvernement, fut déposé le 25 février 1915 (3).

Présenté par M. Landry, la Chambre le vota avec quelques additions ou modifications le 18 mars 1915 (4). Au cours de la discussion, M. Barthe, soutenu par plusieurs de ses collègues, insista particulièrement sur la nécessité d'étendre aux marques de fabrique les règles appliquées aux brevets et de profiter de la situation actuelle pour prendre des mesures provisoires spécialement en vue de la défense de l'industrie chimique française.

Le projet fut ensuite rapporté devant le Sénat le 29 avril 1915 par M. Galup, au nom de la Commission sénatoriale chargée de son examen (5), sous le titre, que lui avait donné la Chambre, de projet de loi « établissant des règles temporaires en matière de « propriété industrielle, notamment en ce qui con-

1. Doc. Parl., Chambre, ann. n° 640, J. Off., 7 février 1915, p. 5.

2. Ibid., J. Off., 31 mars 1915, p. 262 (Rapport Landry) et p. 268 (Avis Viollette).

3. Doc. parl., Chambre, ann. n° 674, J. Off., 16 mars 1915, p. 298.

4. J. Off., 19 mars 1915, déb. parl., Chambre, p. 398.

5. Doc. parl., Sénat, ann., n° 159, J. Off. 30 mai 1915, p. 55.

« cerne les brevets d'invention appartenant aux « ressortissants des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ».

Le projet ayant été adopté enfin le 14 mai 1915 par le Sénat ⁽¹⁾, qui n'y apporta pas la moindre modification, c'est sous ce titre que la loi fut promulguée, le 27 mai 1915 ⁽²⁾.

I. — Motifs généraux

Cette loi spéciale était attendue avec la plus grande impatience par nos nationaux intéressés, qui s'en sont déclarés très satisfaits. Sa nécessité était évidente. Le régime pur et simple du séquestre, malgré son caractère strictement conservatoire, n'apparaît pas en effet comme susceptible de s'appliquer aux brevets d'invention et aux marques de fabrique. Mais la matière était délicate et difficile.

Les brevets d'invention et marques de fabrique sont régis par la loi du 5 juillet 1844 et un certain nombre de conventions internationales, dont la France eut presque toujours l'initiative et à la conclusion desquelles elle prit la plus grande part.

Ces deux sources réglementaires méritent une égale considération — considération à laquelle eut nui trop profondément l'application stricte du décret du 27 septembre.

L'intérêt de défense économique qui a présidé à

4. J. Off. 14-15 mai 1915, déb. parl., Sénat, p. 226.

5. J. Off. 29 mai 1915, p. 3414.

l'organisation de l'interdiction des relations commerciales avec l'ennemi n'exige que la raréfaction des ressources de l'adversaire, l'affaiblissement de son action. Cet amoindrissement de sa capacité économique, le régime du séquestre l'assure ; mais, sous sa forme purement conservatoire, il s'efforce de ne point porter atteinte à la propriété privée.

Procédé excellent sans doute pour interdire toute productivité aux biens ennemis pendant la guerre, mais procédé qui en les immobilisant les maintient intacts, il ne saurait donc trouver son application à la matière des brevets d'invention.

Ceux-ci en effet constituent une « propriété d'un ordre particulier, consistant essentiellement en un monopole conféré pour un certain laps de temps à l'inventeur ». Tant qu'il dure, le brevet sollicite l'attention constante de son propriétaire, à qui deux obligations essentielles s'imposent sous peine d'être déchu de tous ses droits : payer régulièrement la taxe prévue à l'art. 4 de la loi de 1844, d'une part, et, d'autre part, exploiter son invention, sans interruption injustifiée ainsi que l'exige l'art. 31 de ladite loi.

C'est la demande en délivrance de brevet qui établit la priorité quant à l'attribution des droits de propriété comportant le monopole exclusif.

Il ne peut évidemment être question dans ces conditions d'appliquer dans leur intégralité les règles ordinaires de l'interdiction du commerce : ne pas permettre le paiement de la taxe, ne pas tolérer l'exploitation du brevet, ne pas autoriser le dépôt de la demande, c'est porter véritablement atteinte dans le

présent et dans l'avenir au droit de propriété que nous devons malgré tout reconnaître à l'ennemi. Ainsi d'autres règles conformes à l'esprit du décret du 27 septembre s'imposent, qui laisseront à l'inventeur la possibilité de conserver sa propriété par le paiement des annuités et l'exploitation qui l'exonère de la déchéance, de réserver ses droits futurs par le dépôt de sa demande de brevet ou de certificat d'addition et le versement des taxes afférentes.

Voilà pour la législation intérieure. Quant à la réglementation internationale, créée par des conventions — en particulier par la Convention d'union pour la propriété industrielle organisée par la France, signée à Paris le 20 mars 1883, révisée à Washington en 1911 et à laquelle ont adhéré vingt Etats (dont l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie) — elle fait se poser la question des effets de la guerre sur les traités internationaux.

Regarder ceux-ci comme résiliés, c'est compromettre singulièrement les rapports des belligérants avec les neutres. Reconnaître qu'ils ont subsisté, c'est risquer de porter une grave atteinte au principe de l'interdiction, risquer de rendre illusoire la prohibition du commerce indirect avec l'ennemi en empêchant de prendre à l'encontre de celui-ci les mesures de défense indispensables.

C'est pourtant cette dernière solution qu'a préférée le Gouvernement d'accord avec la commission du commerce. Celle-ci a invité la Chambre à « proclamer le respect des conventions internationales concernant la propriété industrielle et à permettre aux inventeurs

de toutes nationalités le maintien de leurs droits dans le passé et dans l'avenir ».

Malgré le danger d'une telle exception au principe, on peut l'admettre pour les mêmes motifs, basés sur le respect du droit de propriété, qui ont prévalu, en la matière, contre une application trop étroite des dispositions du décret du 27 septembre.

Et puis la Chambre était appelée à accepter la possibilité de restrictions soit imposées par l'état de guerre (ce qui est une formule très large), soit exigées par le souci légitime d'assurer à nos inventeurs et à nos industriels la réciprocité des avantages offerts à nos ennemis mêmes.

Tout est ici en effet soumis aux conditions de réciprocité et aux représailles. Certains sont allés jusqu'à demander « la déchéance de tous les droits de propriété industrielle acquis à ce jour, sur notre territoire, par les sujets des pays en guerre avec la France ». Renoncer ainsi à la convention signée en ce qui touche nos rapports avec l'ennemi, c'est, logiquement, renoncer de même à ses avantages dans nos relations avec les neutres adhérents à l'union — par suite de l'atteinte grave qui serait portée à leurs droits par une brusque rupture des engagements internationaux. Or l'intérêt de nos inventeurs et de nos industriels fait un devoir de respecter les droits des inventeurs étrangers. Des représailles pourraient nous être cruellement désavantageuses. Tout compte fait, le Gouvernement a préféré n'en pas courir le risque.

Cette considération de réciprocité nécessaire et

celle du respect des conventions internationales qui régissent la propriété industrielle dominant ainsi la législation spéciale à la matière.

II. — Dispositions

Deux principes dirigent donc la législation relative à la propriété industrielle — correctifs apportés à la rigueur des prohibitions autant qu'à une liberté exagérée : caractère temporaire de législation de guerre, souci de la réciprocité.

La loi du 27 mai affirme d'abord dans son art. 1^{er} l'application du principe général contenu dans le décret du 27 septembre qui prohibe sur notre territoire toute activité commerciale profitable à des sujets ennemis, à partir des déclarations de l'état de guerre (4 et 13 août 1914), pour tout le temps des hostilités et jusqu'à une date à fixer ultérieurement par décret.

Cette précision relative aux dates et durée de l'interdiction ne figurait pas dans le projet primitif du Gouvernement ; elle fut introduite à la demande de la commission de législation civile.

L'art. 2 a pour but « d'assurer le respect des droits acquis par les Français, les alliés ou les neutres sur des brevets délivrés à des sujets ennemis, à condition qu'ils l'aient été avant l'ouverture des hostilités ».

Il convient de distinguer ici entre les cessions de brevets et les cessions de licences, soit que, dans le premier cas, l'inventeur ait cédé par une véritable vente la propriété de son brevet, soit que, dans le se-

cond, il ait simplement concédé à un tiers le droit d'exploiter sa découverte.

Dans le premier cas, en effet, les formalités exigées par l'art. 20 de la loi de 1844 — rédaction d'un acte notarié, paiement des annuités à échoir jusqu'à l'expiration du brevet, enregistrement de l'acte à la préfecture — permettent de vérifier exactement la date des transactions : ainsi les droits acquis par les Français, les alliés ou les neutres, antérieurement à la guerre, demeurent intégralement respectés.

Mais dans le second cas, on peut souvent constater que la cession de licence est le résultat de simples conventions verbales. Il sera parfois impossible de faire la preuve de sa date. Il ne faut plus compter ici pour empêcher la fraude que sur les sanctions pénales édictées par la loi du 4 avril 1915.

Quant aux obligations pécuniaires qui peuvent résulter au profit de sujets ennemis de la cession de leurs droits, elles sont assujetties aux règles du droit commun, c'est-à-dire que l'exécution en est interdite. Mais, par exception, la loi n'exige pas le paiement des redevances à un séquestre. « Il suffira que la déclaration de ces sommes soit faite au secrétariat de la préfecture, à telles fins qui pourront être jugées utiles plus tard. »

Comment justifier ce régime anormal ? Il est peu vraisemblable qu'on l'ait institué avec l'arrière-pensée que le versement de ces redevances, en fait, ne se ferait jamais : ce serait contraire à l'intention des auteurs du décret du 27 septembre qui ont toujours prétendu écarter toute idée de confiscation. Ne pour-

rait-on plutôt y voir une de ces restrictions instituées comme contre-poids aux avantages très larges qui sont faits à l'ennemi en cette matière ?

Le Gouvernement et le Parlement ont pensé que l'exploitation des brevets pris en France par des sujets ennemis pouvait être utile à la défense du pays. La loi, dans ses art. 3 et 4, prévoit la possibilité de cette exploitation et en fixe les modalités.

C'est l'extension, comme conséquence des conditions nouvelles imposées par la guerre, de l'application de l'idée qu'il y a un intérêt général à ce que la découverte ne reste pas stérile entre les mains de l'inventeur (1). Si la guerre, interdisant à cet inventeur l'accès du territoire où il pourrait exploiter son brevet, ne lui permet pas d'en faire bénéficier le public, l'intérêt général ne veut pourtant pas supporter cette privation qui peut être une gêne pour la consommation et même pour la défense nationale. Il convient donc d'exploiter la découverte protégée sans se laisser arrêter par l'absence de l'inventeur, dont au surplus la propriété sera respectée. La nécessité exige en ce cas qu'on en recueille en quelque sorte temporairement l'usufruit, pour la durée de la guerre ; à la

1. Toutes les législations inspirées de cette idée prononcent la déchéance du brevet non exploité pendant un certain temps. L'Allemagne est allée plus loin : la loi de 1834 oblige l'inventeur à exploiter. S'il ne le fait pas, la loi du 5 juin 1911 permet d'autoriser un tiers « à utiliser l'invention, quand cette autorisation est dans l'intérêt public ». Ainsi l'état de guerre aurait fait pénétrer chez nous comme en Angleterre la théorie de la licence obligatoire que nous nous étions jusqu'alors refusés à adopter, malgré l'insistance de l'Allemagne dans tous les Congrès internationaux.

paix, on lui restituera la libre disposition de son brevet dans toute sa vigueur.

Par quel procédé recueillir cet usufruit ? En suspendant d'une manière générale les garanties accordées aux inventions brevetées appartenant aux ennemis, pendant la durée des hostilités ? Les industriels français seraient libres alors de choisir parmi les inventions celles dont l'intérêt général exige la continuation de l'exploitation ; la durée de validité des brevets serait prolongée dans l'avenir d'un temps égal à la durée de la guerre.

Mais cette liberté complète peut avoir de graves inconvénients : l'intérêt général des consommateurs sera-t-il toujours la règle de conduite des industriels intéressés ? et la permission d'exploiter, même intensivement, sans contrôle, laissée à ceux-ci n'est-elle pas de nature à porter aux intérêts des propriétaires dépossédés une atteinte que ne compenserait guère la prolongation du brevet après les hostilités ? A quoi bon alors une législation spéciale et cette crainte légitime des représailles qui domine la question ?

Une formule plus étroite apparaît donc comme plus équitable et plus avantageuse à la fois. Pas de confiscation ; on suspendra seulement la jouissance du droit de propriété pour nos ennemis et l'exploitation sera concédée à des particuliers, avec des garanties sévères, sur la proposition du ministre du commerce. L'utilité publique sera la règle. Il en sera jugé par une commission spécialement constituée et présentant toutes garanties de compétence et d'impartialité ; la licence d'un brevet appartenant à l'ennemi ne

sera accordée par le décret ministériel que conformément à son avis ; et c'est elle qui sera chargée de rédiger les clauses et conditions du cahier des charges de la concession, combinées de manière à rémunérer dans la mesure du possible l'inventeur absent et à lui conserver intégral son droit de propriété. Le transfert à un tiers de la concession ne sera valable qu'autorisé dans la même forme que la concession elle-même.

Il est bien entendu que le droit d'obtenir la concession de l'exploitation appartient à tous : « les partiliers », ce peut-être aussi bien, de préférence même, les unions syndicales professionnelles, ainsi que le demandait un député, M. Barthe, lors de la discussion publique du projet. C'est le même député qui obtint l'adjonction à la commission spéciale de quatre représentants des syndicats professionnels.

Notons que cette réglementation s'est largement inspirée des décisions analogues prises dans le Royaume-Uni « dans l'intérêt général du pays » (1).

La condition de la réciprocité s'affirme explicitement dans l'art. 5 de la loi qui confirme à ce prix l'application aux étrangers des dispositions du décret du 14 août 1914, « décret suspendant les délais en matière de brevets d'invention et dessins et modèles » (2). Il faut en effet n'accorder aux étrangers

1. Cf. *infra* Ch. XI, p. 195.

2. Le 30 novembre 1914, le *Bulletin de la Propriété industrielle*, organe du Bureau international de l'Union, à Berne, faisait savoir qu'à son sens « tous les paiements de taxes effectués pour des brevets sont acceptés en France, quelque soit la nationalité ou le do-

le bénéfice de cette suspension des délais fixés pour le paiement des annuités, le versement des taxes afférentes aux demandes de brevets, au départ ou à la cessation de l'exploitation de ceux-ci, qu'autant que les gouvernements étrangers accorderont par réciprocité le bénéfice de dispositions analogues à nos nationaux (¹). Ces dispositions n'ont naturellement aucun effet rétroactif.

L'ennemi a, en principe, admis la réciprocité, mais d'une manière assez équivoque. « Le 10 septembre 1914, un avis du Conseil fédéral décide que le Bureau des brevets « pourra », par une décision sans appel, accorder au breveté que l'état de guerre aura mis dans l'impossibilité de payer une taxe, un sursis pour le paiement de cette taxe. Il pourra de même restituer dans l'état antérieur quiconque aura été empêché d'observer un délai légal dont l'inobservation entraîne déchéance. » Ces dispositions ne seront applicables aux ressortissants des Etats étrangers que si ces Etats accordent, aux termes d'un avis publié dans le « Bulletin des lois de l'Empire », des facilités analogues aux ressortissants de l'empire d'Allemagne.

Or notre décret du 14 août n'a jamais été publié

micile du titulaire du brevet ». L'administration française admettait par conséquent en fait les étrangers et les ennemis comme les nationaux au bénéfice du décret du 14 août, contrairement à l'interdiction du décret du 27 septembre.

1. C'était là le but de la disposition de loi de MM. Honnorat et Dariac, dont le texte a pris place dans la loi du 27 mai sous la forme de cet art. 5.

dans le « Bulletin des lois de l'Empire » et par suite les déchéances n'ont pas cessé de frapper nos inventeurs ; même en cas d'admission à la réciprocité, leur sort, laissé à l'arbitraire du Bureau des brevets, demeurerait en somme assez précaire.

Comment nos nationaux pourront-ils dans les pays ennemis sauvegarder leurs droits acquis ou en acquérir de nouveaux ? L'art. 6 de la loi leur permet de remplir, soit directement, soit par mandataire, toutes les obligations, d'effectuer tous les paiements en vue de la conservation ou de l'obtention des droits de propriété industrielle.

Cette exception énorme au principe de l'interdiction des relations économiques ne se justifie que par une entière réciprocité. Elle confirme du reste l'attitude de l'administration française pour qui le décret du 27 septembre ne paraissait avoir jamais « interdit le paiement dans des pays ennemis de taxes se rapportant à la propriété industrielle » (1).

La législation anglaise fonctionnait déjà dans ce sens depuis le 4 novembre 1914.

Quant à l'Allemagne, elle a décidé le 16 décembre 1914 d'autoriser jusqu'à nouvel ordre « les paiements nécessaires pour obtenir, conserver ou prolonger, en France ou en Russie, la protection légale en matière de brevets, de dessins ou de marques ». La réciprocité est de ce côté assurée.

Le § 2 du même art. 6, partant du même prin-

1. *Bulletin de la Propriété industrielle*, 30 nov. 1914, déjà cité.

cipe, contient, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, la suppression de la délivrance des brevets d'invention et certificats d'addition dont la demande aura été effectuée en France par des sujets ou ressortissants des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie, à partir du 4 août pour le premier et du 13 août pour le second.

L'art. 7 enfin s'occupe de la suspension, avec réciprocité, des délais spéciaux prévus par la Convention du 20 mars 1882, art. 4, modifié par l'acte additionnel de Bruxelles du 14 décembre 1900, relatifs aux droits de priorité en ce qui concerne les demandes de brevets ; il complète ainsi l'art. 5. Rédaction bizarre, faite en vue de réparer une omission du décret du 14 août, mais qui aurait dû plutôt trouver sa place dans l'article qui valide ce dernier décret.

Quant aux derniers articles de la loi, ils visent comme dans tous les textes analogues les exceptions à faire en faveur des Alsaciens-Lorrains, Polonais, Tchèques, etc., selon le mode habituel, ainsi que l'application de la loi aux colonies.

Le but de la loi était d'assurer dans la mesure compatible avec les intérêts généraux du pays, le respect des droits acquis et des conventions internationales.

Elle semble avoir donné dans ce sens de bons résultats. En particulier, les demandes de concessions de brevets appartenant à des sujets ennemis ont atteint un chiffre extrêmement important.

CHAPITRE VIII

La Mise sous Séquestre

I. — Origine, motifs et caractère du séquestre

L'institution du séquestre est une des nouveautés qu'a créées l'interdiction du commerce ; elle en est la suite logique. Frappant le commerce intérieur, rendant indisponibles les biens possédés par les sujets ennemis, l'interdiction entraîne nécessairement une main-mise sur ces biens (1). C'est à l'action gouvernementale qu'il appartient alors de décider de la forme que doit prendre cette mainmise.

Pour organiser cette mesure de haute police, la tâche du Gouvernement était difficile ; aucun précédent ne lui indiquait la ligne de conduite à suivre.

1. Toutefois, dans certains cas, les présidents des tribunaux civils ont pu autoriser la prolongation du fonctionnement des maisons allemandes ou austro-hongroises pour une durée limitée et déterminée dans chaque espèce, notamment lorsque la fermeture immédiate et totale serait de nature à compromettre plus ou moins gravement des intérêts français dignes de sollicitude, soit au point de vue de la défense nationale, soit à celui de la main d'œuvre française ou des créanciers français (Trib. civ. d'Oran, 19 janv. 1915, Gaz. Trib. 4 mars 1915).

Il s'est appuyé sur les principes généraux du droit en les accommodant avec prudence aux faits.

Son action se justifie par deux raisons essentielles et non contradictoires : l'intérêt public de défense nationale, d'une part, et d'autre part, l'intérêt privé du propriétaire ennemi absent.

C'est d'abord une préoccupation de défense nationale qui a guidé le gouvernement dans cette voie nouvelle ; il a voulu empêcher qu'aucune ressource pouvant être utilisée chez l'ennemi ne sortit de France où elle a été créée. « La mesure du séquestre est destinée à empêcher qu'au moyen des établissements commerciaux, industriels ou agricoles qu'ils possédaient en France, nos ennemis ne bénéficient pendant les hostilités de l'activité économique de notre pays. Elle s'étend aux sujets allemands ou austro-hongrois qui n'exercent chez nous aucune profession tombant sous le coup du décret du 27 septembre, dans tous les cas où elle apparaît comme nécessaire pour mettre obstacle à l'envoi hors de nos frontières de ressources susceptibles d'être utilisées par nos ennemis et à raison de l'état d'abandon juridique dans lequel, par suite des circonstances, se trouvent les biens de ces sujets » (1).

Mais il n'est pas pour cela porté atteinte à l'intérêt privé. Les sujets ennemis se trouvent, à raison tant des dispositions du décret du 27 septembre que des mesures de sûreté générale qui leur sont actuel-

1. Exposé des motifs du projet de loi sur les pénalités, ann. n° 440, J. Off., p. 2174.

lement appliquées, dans l'impossibilité matérielle d'assurer la conservation et l'administration de leurs biens. On peut donc considérer ces biens comme se trouvant en fait à l'état d'abandon. Cette situation autorise le ministère public à requérir, non seulement dans l'intérêt de l'ordre public ou dans celui des tiers actuellement ou éventuellement intéressés, mais aussi dans l'intérêt des propriétaires de ces biens, la nomination de séquestres ⁽¹⁾.

La mesure prise est une mesure conservatoire. Mais l'intention du Gouvernement a été surtout de fixer les situations telles qu'elles étaient au début de la guerre et d'empêcher en même temps les maisons allemandes et austro-hongroises de continuer à prospérer et à se développer.

Néanmoins la mise sous séquestre n'est pas une confiscation. Le séquestre est un administrateur et non un liquidateur. « Les biens qui lui sont remis n'ont pas changé de maître, ils ne sont pas devenus un butin, ils n'ont pas cessé d'appartenir au particulier ennemi ou à la société ennemie objet de cette mesure ; c'est un administrateur qui devra rendre compte à l'autorité publique qui l'a investi de son mandat » ⁽²⁾.

Ainsi l'état de guerre qui interdit le commerce avec les Allemands et les Austro-hongrois ne dépouille point ceux-ci de la propriété des biens qu'ils ont

1. Trib. civ. de Besançon, 23 nov. 1914. Gaz. Trib., 17 déc. 1914.

2. Fillet : *La guerre actuelle et le droit des gens*, loc. cit., p. 52.

en France. Simplement, l'intérêt public ne veut pas que ces biens soient laissés entre leurs mains.

Ceci ne veut pas dire cependant que l'Etat français en agissant ainsi écarte pour l'avenir toute idée de dépossession : il considère au contraire que par ce procédé, il a entre les mains des gages qui peuvent lui être précieux le moment venu.

Tel n'a pas été l'avis unanime. Le 22 décembre 1914, M. Gaudin de Villaine, sénateur, déposait une demande d'interpellation sur la suite que le Gouvernement entendait donner aux circulaires instituant les séquestres « afin que les séquestres des maisons austro-allemandes ne demeurent pas une mesure purement conservatoire, mais soient le prélude de dispositions législatives tendant à leur liquidation judiciaire » (1).

Cette confiscation à l'heure actuelle serait injustifiable, puisqu'elle n'apparaît pas devoir être utile à la bonne marche des hostilités proprement dites ; mais quand sonnera l'heure des réparations, la mainmise de l'Etat sur les propriétés ennemies prendra alors toute sa valeur. Au moment du traité de paix, il sera utile que ces biens aient été conservés en bon état pour représenter la garantie des indemnités dues :

1. L'interpellation ajournée reprit sa place dans la discussion de la loi du 4 avril 1915 sur les pénalités (J. Off. 2 avril 1915, déb. parl., Sénat, p. 166). M. Gaudin de Villaine donna alors lecture d'un volumineux dossier exposant par des faits nombreux la mainmise allemande sur la France économique. Il concluait au vote d'une loi organisant « la juste reprise de la nation » sur les biens ennemis, leur confiscation pure et simple au profit des victimes de la guerre.

leur réintégration dans le patrimoine national dont, en fait, ils n'ont pas cessé de faire partie sera alors parfaitement légitime.

II. — Développement et Organisation

C'est donc le décret du 27 septembre qui a donné naissance aux séquestres; il n'y est cependant pas parlé des mesures conservatoires impliquées par les prohibitions qu'il édicte.

La procédure conservatoire des biens allemands et austro-hongrois en France a commencé par la saisie-arrêt. La première application en fut faite par une ordonnance du Président du tribunal civil du Havre du 2 octobre 1914, rendue sur requête du ministère public. Une circulaire du Garde des Sceaux du 8 octobre « relative à l'application du décret du 27 septembre » la fit connaître aux cours et tribunaux avec la note : « Cette décision me paraît de nature à faire jurisprudence » ⁽¹⁾.

Le texte essentiel parut le 13 octobre, sous la forme d'une circulaire ministérielle « concernant la saisie et la mise sous séquestre de toutes marchandises, de tous deniers et généralement de toutes valeurs mobilières et immobilières dépendant des maisons allemandes, autrichiennes et hongroises pratiquant le commerce, l'industrie ou l'agriculture en France » ⁽²⁾. Elle montrait la nécessité d'apporter

1. J. Off. 9 oct. 1914, p. 8232. Dalloz, rec. pér., 1914, 4, 97.

2. J. Off. 14 oct. 1914. Dalloz, rec. pér., 1914, 4, 97.

la plus grande activité à cette « œuvre d'intérêt national », pour laquelle latitude était laissée d'employer la procédure recommandée par la circulaire précédente du 8 octobre ou toutes autres procédures; elle insistait particulièrement sur le soin qu'il importait d'avoir dans la recherche des maisons ennemies, « même si elles ont dissimulé leur véritable identité ». Les magistrats devaient dans ce but obtenir « tous renseignements utiles de la part des préfets, municipalités, commissaires de police, ainsi que de celle des chambres de commerce, syndicats professionnels et autres groupements commerciaux, industriels et agricoles ».

Il était en effet immédiatement apparu que les personnes dont les intérêts restent liés aux intérêts allemands n'avaient nul souci de faciliter la tâche des mandataires choisis par la justice : un grand nombre d'entre eux allaient jusqu'à faire obstacle à l'accomplissement de la mission des séquestres : celle-ci devait être en partie facilitée par cet appel aux diverses sources de renseignement utiles.

La circulaire suivante du 30 octobre « relative à la consignation du prix des fournitures faites par les maisons allemandes, autrichiennes et hongroises » ⁽¹⁾ insiste sur le caractère conservatoire du séquestre.

Plus importante est la circulaire du 3 novembre 1914 relative au contrôle des séquestres de biens, etc ⁽²⁾. « Elle explique que le séquestre est institué pour

1. J. Off. 31 oct. 1914. Dalloz, rec. pér., 1915, 4, 32.

2. J. Off., 4 nov. 1914. Dalloz, rec. pér., 1915, 4, 33.

conserver les biens, mais non pas, en général au moins, pour continuer le commerce du sujet ennemi ». La règle supporte pourtant quelques exceptions, par exemple le cas de réquisitions militaires (circulaire du 21 octobre 1914, citée dans celle du 3 novembre), et surtout le cas où « la continuation du commerce serait ordonnée dans l'intérêt des ouvriers ou des créanciers français et celui où les produits de l'industrie séquestrée seraient indispensables au commerce français ». Il convient de remarquer que cette continuation ne peut de toute manière s'exercer qu'avec l'autorisation expresse du président du tribunal civil qui en fixe lui-même les limites.

Cette circulaire est complétée par celle du 14 novembre 1914, « relative au caractère des administrateurs-séquestres des maisons allemandes, autrichiennes et hongroises et à la limitation de leurs pouvoirs en ce qui concerne la réalisation de l'actif » (1). Celle-ci énonce les seules raisons pour lesquelles l'aliénation des biens sous séquestre est autorisée : menaces de dépérissement, paiement des créanciers ; elle précise le caractère à la fois conservatoire et de défense nationale du séquestre, destiné à empêcher l'ennemi de détourner à son profit l'activité économique de notre pays. Enfin elle spécifie que cette situation ne met pas obstacle au droit de réquisition.

La circulaire du 5 décembre 1914 « relative au contrôle à exercer par l'Administration des Domai-

1. J. Off. 16 nov. 1914. Dalloz, rec. pér., 1915, 4, 35.

nes sur les opérations des séquestres » (1) est particulièrement explicite et étudie dans tous leurs détails ces opérations et les modalités de contrôle qu'elle institue.

L'intention du Gouvernement d'étendre l'application de cette mesure même aux biens ennemis non commerçants se marque nettement dans la circulaire du 6 mars 1915 qui a pour but de « considérer dans une vue d'ensemble les résultats acquis... et de constater le degré d'avancement des opérations de mise sous séquestre » (2). Elle incite de plus les parquets à régler avec promptitude les opérations en cours et les nouvelles espèces, ainsi que les mesures de séquestre général.

Un décret du 13 mars 1915 (3) étend la mise sous séquestre aux marchandises allemandes saisies sur les navires neutres.

Enfin les circulaires du 17 mars 1915 (4) et du 21 octobre 1916 concernent la rémunération des séquestres et la tarification de leurs frais et émoluments. Elles étudient la procédure pour la fixation de leur rétribution, l'apurement de leurs comptes, l'imputation de la dépense. La seconde surtout a une importance particulière : elle institue un tarif nouveau en vue « d'une expérience d'ensemble, généra-

1. J. Off., 9 déc. 1914. Dalloz, rec. pér., 1915, 4, 37.

2. Dalloz, Guerre de 1914, documents officiels, III, p. 259.

3. J. Off., 16 mars 1915, p. 1388. Dalloz, rec. pér., 1915, 4, 78. Cf. *infra* Ch. X, p. 191.

4. J. Off. 19 mars 1915. Dalloz, rec. pér., 1915, 4, 104.

lisée et préalable... » pouvant faire l'objet d'un décret ultérieur. Et le Garde des Sceaux ajoute : « J'en attends un résultat incident auquel j'attache le plus grand prix : par le contrôle préalable à la fixation des honoraires de l'administrateur séquestre, les magistrats du siège et du parquet se trouveront amenés à procéder, pour chaque séquestration, à la révision d'ensemble d'opérations que la circulaire du 4 novembre 1914 leur a fait d'ailleurs un devoir de suivre pas à pas... et à s'assurer qu'en chaque espèce ont été scrupuleusement respectés les principes qui sont à la base de l'institution des séquestres... »

Tels sont les textes fondamentaux qui ont organisé ce droit nouveau : simples circulaires ministérielles, qui, même en temps de guerre, n'ont pas le pouvoir de suppléer la loi. Aussi, lors de la discussion du projet de loi portant ratification du décret du 27 septembre 1914, la commission du commerce et de l'industrie de la Chambre vit-elle se poser devant elle la question des séquestres. Y avait-il lieu de lui consacrer un texte spécial et de la réglementer d'une manière rigide et définitive ? Valait-il mieux au contraire laisser au Gouvernement toute liberté d'action, comme par le passé, afin de conserver à cette mesure la souplesse d'application qui est une des principales raisons de son efficacité ?

C'est cette dernière solution qui prévalut. La commission jugea inutile de viser expressément dans le projet de loi l'institution du séquestre. Elle se contenta dans l'art. 9 de valider implicitement, avec ses caractères, la procédure adoptée par le Gouverne-

ment pour la conservation des biens ennemis frappés de stérilité momentanée (¹).

III. — Fonctionnement

Le séquestre existait déjà dans le droit français (art. 1961, C. civ.), chargé de garder un bien litigieux jusqu'à la décision judiciaire. Le séquestre nouveau n'a que le nom de commun avec celui-là ; en effet il n'y a pas litige : le propriétaire ne pouvant jouir pour des raisons d'ordre public de la possession de ses biens, le séquestre en assume simplement la gestion.

Mais il n'est pour cela que le représentant du sujet ennemi propriétaire et s'il administre ces biens, ce n'est pas d'abord dans l'intérêt de ce dernier, mais avant tout dans l'intérêt public. Il n'a donc pas à en poursuivre l'amélioration.

Le séquestre n'est pas non plus un liquidateur. Nous avons vu que la mise sous séquestre n'est pas une confiscation. C'est à tort qu'on a blâmé les séquestres de ne pas poursuivre la liquidation des biens qui leur étaient confiés : on aurait voulu qu'ils en opérassent la vente pour payer les dettes et verser le

1. Projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre 1914. art. 9. — La dernière rédaction de cet article donne de plus au Gouvernement le droit d'étendre les pouvoirs des séquestres par simple décret : ceci pour répondre, par voie de rétorsion, aux mesures spoliatrices de nos ennemis.

reste dans les caisses de l'Etat ⁽¹⁾. L'état de guerre ne permet cependant pas de telles spoliations.

L'administration du séquestre est donc, en son principe, purement conservatoire. N'étant ni liquidateur ni mandataire, il n'est que gérant — et encore d'un bien déterminé, sans que ses pouvoirs s'étendent au patrimoine global du propriétaire de ce bien ⁽²⁾. Sa mission consistera à exploiter le bien suivant sa nature, pour éviter qu'il perde sa valeur. Il conservera simplement les marchandises, s'il s'agit d'un fonds de commerce, sauf à vendre celles qui sont périssables et à en placer, en ce cas, le prix à la Caisse des Dépôts et Consignations. S'il s'agit d'une propriété foncière il la cultivera ; d'une maison, il la louera. En cas de dettes immédiatement exigibles, il a aussi le droit de vendre pour leur paiement une partie des biens, de même qu'il peut faire rentrer les créances, donner une main-levée d'hypothèque, etc.

Si ses opérations donnent lieu à contestation il peut plaider. Assurances nouvelles ou renouvelées, baux,

1. Certains même ont proposé de consacrer les sommes à provenir de la vente de biens placés sous séquestre à désintéresser le commerce français créancier des maisons allemandes ; cette liquidation au profit d'intérêts particuliers est encore moins admissible. — Pillet, loc. cit., p. 52. — On a vu comment M. Gaudin de Villaine préconisa au Sénat cette théorie de « la juste reprise de la nation ».

2. Trib. civ. de Bayonne, 15 déc. 1914 ; Gaz. Trib., 21-23 déc. 1914. Ainsi un séquestre n'a pas qualité pour défendre à une demande tendant à faire constater, vis-à-vis d'un sujet autrichien, une créance affectant le patrimoine global de celui-ci. — De même une action en dommages-intérêts ne peut être introduite contre le séquestre d'un sujet allemand par un Français qui prétend avoir été lésé par un quasi-délit commis par cet étranger. Trib. civ. d'Oran, 19 avril 1915. Gaz. Trib., 9 mai 1915.

louage de travail, marchés de fournitures, en somme tout ce qui met en jeu la conservation du bien à lui confié lui est permis. Il peut même hypothéquer, s'il n'existe pas pour lui d'autre moyen de se procurer les fonds nécessaires à la conservation de l'immeuble. Mais il ne peut changer la destination des biens qui lui sont confiés.

Il peut recouvrer des créances, mais strictement pour en appliquer le montant à l'acquittement de sommes dûes à des créanciers français. Il lui appartient aussi de prendre toutes les mesures nécessaires pour sauvegarder les intérêts des créanciers qui pourraient se faire connaître ultérieurement (1).

Il importe du reste de ne pas oublier que l'administration du séquestre est soumise au contrôle permanent du président du tribunal ; dans les cas graves ou simplement douteux, il appartient donc au séquestre de solliciter de ce magistrat les directions et, à l'occasion, les autorisations indispensables.

C'est le cas pour certains actes de réalisation importants, ventes d'immeubles par exemple, qui doivent être autorisés par le président du tribunal, chargé de plus d'en fixer la mise à prix minimum, la date, les modalités, etc. Cela s'explique aisément : de telles ventes ne sont qu'exceptionnelles ; elles portent atteinte à l'intégrité de la chose et ne se peuvent justifier que si la conservation est devenue impossible.

1. Trib. civ. de Toulouse, 24 mars 1915 ; Gaz. Tribun. du Midi, 18 avril 1915.

Ainsi, pour un bien qui menace ruine, il vaut mieux le vendre que le laisser périr.

Comment le séquestre doit-il utiliser un actif séquestré ? Au mieux des intérêts de la chose, sans doute ; mais l'emploi qu'il en fera est subordonné au moins à « l'une des trois conditions suivantes : intérêt de la défense nationale, intérêts généraux économiques, intérêt de la main d'œuvre ou des créanciers français » (Circulaire ministérielle du 21 octobre 1916). Il doit de toute manière, en ce cas, se faire habiliter par une ordonnance du président du tribunal qui fixe les modalités de la gestion ⁽¹⁾.

Il est évident qu'en aucun cas le séquestre ne peut faire tenir au propriétaire ennemi les produits de sa gestion ; il doit garder ou placer les capitaux dont il se trouve détenteur. On peut admettre cependant qu'il prélève dessus les sommes strictement nécessaires à l'entretien de ce dernier et à celui de sa famille, pour autant, bien entendu, qu'ils résident en France et que la modicité de ces sommes soit telle qu'elles ne puissent permettre un envoi partiel à l'étranger ⁽²⁾.

De même le séquestre d'une filiale dont la tête est en pays ennemi ne peut garder de rapports avec cet établissement principal : les liens ont été brisés du fait de la guerre et sa gestion demeure complètement indépendante.

1. Spécialement le mode de désintéressement des créanciers d'une banque séquestrée ne peut échapper à l'examen et à l'approbation préalable du président du tribunal, à qui il appartient de fixer la proportion dans laquelle ce remboursement sera effectué. Trib. civ. de la Seine, ord. référé, 1^{er} déc. 1914. Dalloz, rec. pér., 1915, 2, 59.

2. Pillot, loc. cit., p. 53.

L'administration du séquestre doit être aussi économique que possible. Il doit se garder d'employer des sous-mandataires officieux, s'abstenir de toute procédure téméraire, ne pas perdre de vue, en un mot, son rôle strictement conservateur.

Nous avons vu qu'en matière de séquestre c'est le président du tribunal civil qui est compétent. On l'a préféré au tribunal de commerce, car il s'agit, avant tout, de l'intérêt public, de la défense nationale, et « le Gouvernement, gardien de cet intérêt, ne peut prendre l'initiative de demander, si besoin est, l'application des mesures indispensables qu'auprès du tribunal civil où il est représenté ». Il n'y a pas de parquet près des tribunaux de commerce et par suite les moyens nécessaires d'enquête préalable feraient défaut : devant les tribunaux civils, au contraire, le ministère public peut s'entourer de tous les renseignements utiles en vue de faire prononcer le séquestre.

Une certaine agitation s'était d'abord manifestée contre cette attribution de compétence : mais étant donné le grand nombre de séquestres à désigner, les présidents des tribunaux civils ont nommé aussi bien des mandataires habituels des tribunaux de commerce que ceux des tribunaux civils. Les intérêts des professionnels en cause ont donc été ainsi ménagés et, de ce côté, tout s'est arrangé pour le mieux.

On s'est étonné cependant de ne pas voir confier plutôt la mission de séquestre à l'administration des Domaines ou faire plus souvent appel aux corpora-

tions judiciaires, avoués, notaires, huissiers. Mais l'administration des Domaines s'est refusée dans la plupart des cas à remplir cette mission ; les corporations judiciaires aussi ont accepté cette offre sans enthousiasme. Quoiqu'il en soit, les garanties présentées par les séquestres jusqu'ici désignés sont très suffisantes.

Le contrôle financier enfin a été organisé après entente entre le ministère de la justice et le ministère des finances. Confié à l'administration des Domaines, il s'ajoute utilement à celui du tribunal et du ministère public.

IV. — Résultats

Dès qu'ils eurent reçu les instructions du Gouvernement, les parquets poursuivirent les opérations de mise sous séquestre avec beaucoup de zèle et d'activité. Trois mois seulement après le début de son fonctionnement, l'institution des séquestres donnait déjà d'appréciables résultats : quatre mille établissements allemands et austro-hongrois voyaient leur activité arrêtée. Avec l'aide de l'autorité administrative et les renseignements utiles fournis par les syndicats commerciaux, industriels et agricoles, les opérations de mise sous séquestre ont continué sans cesse depuis, précédées d'enquêtes indispensables, parfois longues et toujours minutieuses. Il est recommandé en effet d'apporter à leur conduite le plus grand soin « pour ne pas atteindre des personnes dénoncées parfois à la légère ou sur de fausses appa-

rences et pour ne pas s'exposer à l'obligation de rapporter les décisions une fois prises »

De plus, le Gouvernement ne s'est pas borné à des mesures de séquestre individuelles ; des ordonnances générales ont été rendues qui placent sous séquestre « tous les fonds ou valeurs déposés aux noms d'Allemands ou d'Austro-Hongrois dans les banques, entrepôts, magasins généraux, gares, etc. ».

Mais ces mesures générales commandées par l'urgence et dont le but et l'effet sont d'immobiliser instantanément dans les caisses des établissements financiers tout patrimoine austro allemand par eux détenu n'ont qu'un caractère provisoire ; des séquestres spéciaux sont ensuite désignés à qui il appartient de prendre possession des sommes déposées par les individus reconnus ultérieurement propriétaires de partie de l'universalité ainsi séquestrée et d'en faire l'emploi (1).

Ce sont toujours les circulaires ministérielles initiales qui régissent l'institution.

Pourtant, malgré le refus de la commission du commerce de se prononcer, plusieurs députés et un certain nombre de publicistes ont à nouveau insisté pour obtenir une solution législative à cette question d'ordre administratif.

La commission de la réforme judiciaire de la Chambre déposa à l'unanimité un vœu dans ce sens, demandant qu'on précisât les personnes pouvant

1. Trib. civ. de la Seine, ord. référé, 16 mars 1915. Gaz. Trib., 22-24 mars 1915.

exercer les fonctions de séquestre, les conditions de la mise sous séquestre et de sa levée, qu'on réglementât en somme cette matière complexe par une loi (1). C'est ainsi qu'une proposition de loi fut déposée le 14 janvier 1915 sur le bureau de la Chambre par MM. Ceccaldi, Bouyssou, Tissier, etc., ayant pour objet de procéder au récolement et au séquestre de tous les biens austro-allemands. Elle s'inspirait surtout de la législation allemande instituée sur ce point dès le 4 septembre 1914 et qui organise en particulier le récolement des biens ennemis.

Pour cette dernière opération, satisfaction devait être donnée aux partisans de la recherche complète et de la déclaration obligatoire des biens austro-allemands par la loi du 22 janvier 1916. Grâce à cette loi, il est devenu possible d'atteindre tous ceux qui mettraient ou tenteraient de mettre obstacle à l'exécution des décisions des présidents des tribunaux civils (2).

Pour le reste, la commission du commerce, d'accord avec le Gouvernement a persisté à s'abstenir de consacrer dans un texte le mode de désignation, le caractère, les pouvoirs, le rôle des séquestres, les modalités de leur action, autrement qu'en rappelant et en validant, dans l'art. 9 du projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre qui lui était soumis, les dispositions prises par le Gouvernement en ce qui les concerne.

Elle préférerait avec juste raison laisser à l'autorité

1. J. Off. 3 avril, déb. parl., Chambre, p. 551.

2. Cf. infra, ch. ix, p. 175.

gouvernementale, « gardienne de l'ordre public et des intérêts de défense nationale », le soin de prendre les mesures utiles à la simple conservation des biens rendus indisponibles par suite des prohibitions qui en frappent l'usage, craignant d'apporter par l'énoncé de règles nécessairement immuables une gêne ou une entrave à l'action administrative qui a besoin, en de semblables conjonctures, de se mouvoir avec une particulière souplesse.

Encore appartient-il au Gouvernement de faire montre d'une constante vigilance. On a signalé le danger (¹). Il ne faut pas laisser aux ennemis la possibilité d'un changement astucieux de nationalité qui les classant neutres, Suisses, Américains, etc, ou les faisant bénéficier d'un traitement de faveur comme Polonais et Tchèques, leur permette d'échapper à l'emprise légale et de rentrer en possession de biens dont le gage nous manquerait désormais et dont l'exploitation se ferait de plus à notre détriment.

Ainsi au total, un embargo général a été mis sur tous les biens ennemis en France. Les raisons qui l'ont motivé, les modalités de son application lui enlèvent les apparences d'une mesure exceptionnelle, d'un expédient, pour lui donner au contraire le caractère d'une mesure appelée à prendre dorénavant sa place dans le droit de la guerre (²). Au point de vue de la défense nationale sur le terrain économique en

1. M. Gaudin de Villaine, à la tribune du Sénat. J. Off. 3 avril 1915, p. 184.

1. C'est l'avis de M. Pillet, *loc. cit.*, p. 54.

particulier, elle aura au moins eu l'avantage de révéler l'importance de l'invasion germanique en France et d'indiquer la nécessité d'une politique nouvelle.

Le rapporteur à la Chambre du projet de loi ratificatif, M. Failliot, pouvait justement conclure : « Nous pourrons désormais, mieux avertis, prendre des mesures pour empêcher la reconstitution de ces établissements ennemis, l'accaparement de certains commerces, comme celui des assurances maritimes qui permettait aux Allemands de connaître nos affaires et notre clientèle d'outre-mer, ou comme ce système de renseignements dits commerciaux, vaste système d'espionnage grâce auquel ils étaient souvent mieux renseignés sur notre commerce et sur notre industrie que nos offices nationaux ».

CHAPITRE IX

La Loi du 22 Janvier 1916 sur la Déclaration des Biens ennemis

Rapidement on dut constater que l'action du séquestre, qui pour être efficace doit être prompte, se trouvait souvent peu favorisée et parfois même entravée par des personnes dont les intérêts restaient liés aux intérêts ennemis. Sans doute, grâce à l'ingéniosité du ministre et à l'activité de ses magistrats, on put arriver tout de même à des résultats appréciables. Mais pour permettre au séquestre de mener à bien sa mission à l'égard des sujets ennemis, il fallait employer tous les moyens utiles pour arriver à découvrir tous ces sujets et à mettre la main sur tous leurs biens, sous peine de laisser les opérations de mise sous séquestre inachevées.

Telle était l'intention du groupe de députés, à la tête desquels figurait M. Ceccaldi, qui déposa le 14 janvier 1915 une proposition de loi ayant pour objet de procéder au récolement et au séquestre de tous les biens austro-allemands (1).

Renvoyée à la Commission du budget, cette pro-

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 513. Journ. off., 9 février 1915, p. 40.

position fut écartée comme contenant autre chose que l'obligation de déclarer les biens des sujets des puissances ennemies, puisqu'elle prévoyait même la déclaration des biens d'origine ennemie dont des Français seraient devenus légitimes possesseurs, c'est-à-dire en somme une enquête générale sur la fortune française en tant qu'elle comprend des éléments étrangers. Outre ce que cette enquête pouvait avoir de dangereux au point de vue de la politique financière générale, elle dépassait le but : ce qu'il importait uniquement pour l'instant de déterminer, c'était l'actif austro-allemand actuellement en France ; ce qu'il fallait établir, c'était l'importance de ce patrimoine ennemi.

Obéissant à cette seule préoccupation, le Gouvernement présenta le 1^{er} mars 1915 un projet de loi dans le même sens, mais strictement limité au récolement des biens ennemis (¹). Rapporté par M. Bender, ce projet fut étudié avec soin par la Commission de législation civile et commerciale de la Chambre ; elle l'adopta intégralement, se contentant de modifications de forme et, en séance, d'une disposition complémentaire relative aux sociétés (²).

La nouvelle rédaction du projet arrêtée le 12 mars, le texte en fut soumis, sur le rapport de M. Bender, à la Chambre qui le discuta dans sa séance du 2 avril 1915 (³). M. Fernand Brun déposa alors un

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 703, Journ. off. 23 mars 1915, p. 229.

2. Doc. parl., Chambre ann. n° 752 (et annexe), Journ. off. 31 mars 1915, p. 271 et Journ. off., 13 avril 1915, p. 275.

3. Journ. off., 3 avril 1915, déb. parl., Chambre, p. 550.

amendement ayant pour objet d'instituer au profit des syndicats professionnels la faculté de faire, dans les conditions prévues à l'art. 1^{er}, la déclaration des biens qu'ils pourraient connaître comme faisant partie de patrimoines de sujets ennemis, c'est-à-dire une faculté de dénonciation. Sur la réponse du Garde des Sceaux, que les syndicats, en s'adressant au parquet, avaient toute facilité de faire profiter la justice de leur concours, M. Brun retira son amendement ainsi qu'un autre relatif à l'autorisation pour les syndicats de se porter partie civile. Après quelques réflexions sur l'organisation des séquestres du même député et de M. Pierre Laval, le projet fut adopté sans nouvelles modifications par la Chambre et présenté au Sénat (1).

La Commission spéciale du Sénat apporta des changements plus importants : elle avait reçu de nombreuses communications des Compagnies de chemin de fer, des caisses d'épargne, des chambres de commerce ; et décidée à tenir le plus grand compte de leurs observations — notamment relatives aux délais — ainsi qu'à donner satisfaction à quelques remarques d'un de ses membres, M. G. Chastenet, elle produisit, le 29 juillet, un premier projet où les art. 1 à 3 étaient assez profondément remaniés.

Le Sénat fut appelé à l'examiner dans sa séance du 14 octobre (2). M. Gaudin de Villaine apporta à la tribune un dossier relatif à certaines exemptions de

1. Doc. parl. Sénat, ann. n° 139., J. off., 30 mai 1915, p. 50.

2. Journ. off., 15 octobre 1915, déb. parl., Sénat, p. 553.

séquestres qu'il jugeait fâcheuses et critiqua à nouveau à ce propos le caractère conservatoire du séquestre.

Au moment où le Sénat allait aborder le fond de la discussion, des documents et des renseignements très importants furent communiqués à la Commission par M. J. Morel ; d'accord avec le Gouvernement, la Commission demanda l'ajournement de la discussion afin de les examiner : à la suite de ces communications, de nouvelles modifications furent adoptées par la Commission et acceptées par le Gouvernement ; elles portaient principalement sur la déclaration de toutes ententes ou conventions d'ordre économique avec des ennemis, sur la désignation des personnes ayant qualité pour recevoir les déclarations, sur les conditions exigées pour l'institution des détenteurs actuels des biens comme séquestres, enfin sur le secret des déclarations.

La nouvelle rédaction du projet ⁽¹⁾ déposée le 21 octobre fut, après un rapide exposé de M. le rapporteur Galup et après déclaration de l'urgence, votée sans discussion le 3 novembre 1915 par cette assemblée ⁽²⁾.

De retour à la Chambre ⁽³⁾, adopté intégralement par la Commission le 9 décembre 1915 ⁽⁴⁾, le projet

1. Doc. parl., Sénat, ann. n° 358, Journ. off. 6 novembre 1915, p. 269.

2. Journ. off., 4 novembre 1915, déb. parl., Sénat, p. 530.

3. Doc. parl., Chambre, ann. n° 1446, Journ. off. 27 décembre 1915, p. 1266.

4. Doc. parl., Chambre, ann. n° 1539, Journ. off., 18 janvier 1916, p. 1360.

revint en discussion générale le 14 janvier 1916 (1). M. Landry passa en revue les modifications apportées par les Chambres depuis le dépôt du projet de loi primitif et signala diverses mesures utiles pour faciliter l'application de la loi. M. Viviani, Garde des sceaux, ajouta quelques précisions ; enfin le projet fut voté sans changement et la loi promulguée le 22 janvier 1916 (2).

Un décret du 28 février 1916 (3) a réglé divers points relatifs à l'exécution de la loi ; de plus sont intervenues dans le même but deux circulaires ministérielles des 29 février et 11 mars 1916 (4).

I. — Objet et Motifs

L'autorité judiciaire avait parfois éprouvé de sérieuses difficultés dans la détermination des individus et des biens à placer sous séquestre. La loi du 4 avril 1915 était venue lui donner une première arme en permettant, par son art. 1^{er}, d'atteindre tous ceux qui mettraient ou tenteraient de mettre obstacle à l'exécution des ordonnances des présidents des tribunaux civils ordonnant des mises sous séquestres : encore fallait-il pouvoir découvrir ceux qui tombaient sous le coup du séquestre.

La déclaration de résidence a facilité la reconnais-

1. Journ. off., 15 janvier 1916, déb. parl. Chambre, p. 42.

2. Journ. off., 23 janvier 1916.

3. Journ. off., 2 mars 1916.

4. Journ. off., du 2 et du 11 mars 1916.

sance des biens exploités directement par des ennemis. Mais combien d'autres intérêts cachés, dans des opérations commerciales, industrielles, agricoles, de banque et de bourse ? Comment reconnaître ces intérêts lorsque les transactions commerciales auront lieu hors de la présence réelle d'Austro-Allemands — ou quand elles se traduiront seulement par des créances ou des dettes et se continueront avec des maisons de commerce et des banques nettement françaises ?

D'où cette loi prescrivant, sous des sanctions pénales, à tous ceux qui sont détenteurs à un titre quelconque de biens appartenant à des sujets de puissances ennemies ou débiteurs envers eux de sommes, valeurs ou objets, d'en faire la déclaration.

Elle fournira au Gouvernement les moyens de connaître dans leur totalité les biens des Austro-Allemands (et des sujets des autres puissances ennemies) en France, en Algérie, dans les colonies et les pays de protectorat et de mettre fin à toutes les pratiques criminelles qui, en continuant d'enrichir les ennemis de la France, auraient augmenté leurs moyens de résistance (Rapp. Galup).

Dans sa circulaire du 29 janvier 1916 (1) aux premiers présidents des Cours et aux procureurs généraux près lesdites Cours, le Garde des Sceaux précise ainsi le double objet de la loi : en premier lieu, faciliter la mise sous séquestre des biens qui ont pu échapper jusqu'ici à cette mesure ; ensuite, dresser

1. J. off., 2 mars 1916.

l'inventaire, non seulement de ces biens, mais aussi des conventions d'ordre économique « qui, à l'heure de la déclaration de guerre, nous liaient à l'adversaire et asservissaient à son influence certaines branches de l'activité nationale ». Ainsi se pourra « surprendre et mesurer dans ses directions, ses progrès, ses résultats, ses espérances, le travail d'emprise économique poursuivi chez nous par des ennemis qui mettaient leurs initiatives et leurs ambitions individuelles au service d'un plan d'envahissement artificieusement et méthodiquement poursuivi ».

Nous garder du danger présent de voir l'ennemi tirer de chez nous, en pleine guerre, de nouveaux éléments de résistance ; nous prémunir dans l'avenir contre le retour des périls d'une invasion économique à la faveur de la paix, tels sont donc les deux objets que s'est proposés la loi du 22 janvier 1916.

II. — Caractère et Dispositions

« Il importe d'observer tout d'abord que cette loi est une loi de police et de sûreté qui oblige tous ceux qui habitent le territoire. C'est pourquoi l'obligation de la déclaration est imposée à toute personne résidant en territoire français ou de protectorat français ou à toute société qui y est établie, quelque soit sa nationalité. Par suite les ressortissants des puissances ennemies eux-mêmes y sont assujettis, qu'il s'agisse de leurs propres biens ou de ceux des tiers ressortissants d'un pays en état de guerre avec la France » (Circ. min. du 29 fév. 1916, § 11.).

L'art. 1^{er}, très complexe, détermine les personnes soumises à la déclaration, les objets sur lesquelles elle doit porter, les formes matérielles de cette déclaration, les délais impartis pour la faire et les prolongations de délais qui peuvent être accordées.

a) Personnes soumises à la déclaration

Elles sont déterminées par les § 1, 2 et 3 : tous débiteurs à un titre quelconque, tous débiteurs pour quelque cause que ce soit, tous associés, tous co-contractants. C'est aussi large que possible.

Mais le déclarant éventuel pourra-t-il toujours déterminer la nationalité de l'individu ou de la société avec qui il a contracté ? Il doit faire sa déclaration tout de même. Si, à défaut de certitudes, il n'a que des présomptions, certaines sont assez fortes pour écarter toute hésitation : « Le déclarant agira prudemment en tenant pour ressortissant d'un pays ennemi toute personne ayant son domicile ou sa résidence habituelle ou son principal établissement en pays ennemi » (Circ. min. du 29 fév. 1916), ou si l'établissement avec lequel il a traité ou dont il possède les biens a été l'objet d'une mesure de séquestre total. Il peut d'ailleurs toujours préciser qu'il n'a point de certitudes, en formulant sa déclaration sous réserve ; le législateur a voulu ainsi encourager toutes les déclarations en subordonnant le délit à la mauvaise foi du déclarant.

Et en cas de personne interposée ? La nationalité française, alliée ou neutre de l'intermédiaire, du

mandataire ou du représentant avec qui une convention aurait été passée, ne justifierait pas l'absence de déclaration — si cette interposition est connue du déclarant éventuel. Car tous les textes relatifs à l'interdiction des relations économiques assimilent aux sujets ennemis leurs agents ou représentants, quelque soit le lieu de leur résidence, ainsi que tous les intermédiaires qui auraient agi en leur nom et pour leur compte.

Si plusieurs personnes ont qualité, à quelque titre que ce soit, pour faire une même déclaration, elles y sont également tenues, sous réserve de la faculté pour elles de s'entendre en vue de n'effectuer qu'une seule déclaration ayant le même objet (Décr. 29 février, art. 4).

Les personnes morales sont assimilées aux individus. Il convient pour les sociétés de ne pas s'en tenir à leur nationalité d'apparence ; aucune fiction juridique ne doit ici intervenir. Une société doit être assimilée aux sujets de nationalité ennemie dès que, notoirement, sa direction ou ses capitaux, sont en totalité ou en majeure partie, entre les mains des sujets ennemis, car, en pareil cas, derrière la fiction du droit, se dissimule, vivante et agissante, la personnalité ennemie elle-même » (Circ. min. précitée).

Par exception aux usages admis en cette matière, tous les sujets de tous les pays en guerre avec la France sont atteints par cette loi. C'est l'administration qui en a ainsi décidé, en affirmant que les biens de tous les sujets ennemis, sans distinction de nationalité, sont soumis à la déclaration. Ainsi se trou-

vent atteints les sujets ottomans, les Tchèques, les Polonais, les Alsaciens-Lorrains, en général tous ceux qui bénéficiaient de mesures de faveur à raison de leur nationalité spéciale.

b) Objets soumis à la déclaration

Ce sont, aux termes de la loi, tous les biens mobiliers ou immobiliers, droits, titres, créances, actions, parts, obligations, intérêts, ententes, conventions, etc..., car cette énumération n'est pas limitative. Une même déclaration peut avoir plusieurs objets nettement distincts. C'est, ne l'oublions pas, la totalité des intérêts ennemis en France qu'il s'agit de connaître. Dans le nombre figureront donc aussi bien le solde créditeur des comptes-courant, arrêtés du fait de l'interdiction des relations économiques, les coffres-forts loués à un sujet ennemi, etc.

Une importante addition faite au cours de l'élaboration de la loi par la Commission du Sénat a compris parmi les objets soumis à la déclaration les « ententes ou conventions d'ordre économique » intervenues entre Français et ennemis. La loi s'est sur ce point volontairement limitée à des indications générales. Il ne peut évidemment s'agir que d'accords durables et non de relations accidentelles ; il est facile de définir par leur objet ceux qui tombent sous le coup de la déclaration : tous « ceux qui ont pour effet ou pour but de détourner, régler ou réglementer, dans l'intérêt des contractants ou de l'un d'eux, l'activité économique de l'exploitation ou de l'entreprise ».

Les accords de ce genre conclus avant la guerre en vue d'internationaliser certaines entreprises sous l'impulsion ou le contrôle allemands sont nombreux : avances consenties sur marchés échelonnés, participations de firmes germaniques dans les sociétés françaises, généralement par l'interposition d'une société mixte ou neutre, cartels, partages d'influence, privilèges divers, grâce auquel nos ennemis avaient institué une emprise redoutable sur le commerce et l'industrie françaises, particulièrement la grande industrie des métaux, celle de la brasserie, de l'électricité, des produits chimiques, carbures, etc.

C'est à la suite de communications importantes que la Commission sénatoriale fut amenée à proposer cette addition relative aux conventions économiques. Elles avaient été apportées par M. Jean Morel, sénateur, à la Commission qui les étudia longuement et s'entoura d'avis et de renseignements supplémentaires : les plus intéressants émanaient de M. Aspe Fleurimont, délégué de la Chambre des conseillers du commerce extérieur, et de la « Compagnie industrielle des procédés Raoul Pictet ».

L'existence fut notamment révélée à la Commission de nombreux capitalistes allemands participant à des sociétés au simple titre d'actionnaires, mais prenant en fait la direction financière et économique, le contrôle absolu de l'entreprise française, malgré l'apparente indépendance de celle-ci. L'internationalisation ainsi obtenue, facilitant trusts et cartels, a pour résultat d'étouffer la concurrence et de conquérir le marché français.

Il importait donc de profiter de la déclaration pour dénoncer ces combinaisons ruineuses pour le commerce et l'industrie nationaux.

Les seuls biens ennemis non soumis à la déclaration sont ceux qui se trouvent déjà entre les mains d'un séquestre spécial, antérieurement nommé par ordonnance individuelle, que celui ci en soit proprement détenteur ou que, simplement, il en surveille la consignation entre les mains du possesseur primitif : cela se comprend aisément, puisque la loi a pour but essentiel d'assurer la mise sous séquestre de tous les biens ennemis ayant échappé jusqu'ici. De même, il n'y a pas lieu d'exiger la déclaration de créances dont le débiteur aurait déjà versé le montant entre les mains d'un séquestre.

Par contre restent soumis à la déclaration les biens qui auraient fait l'objet d'un séquestre collectif ou ceux qui auraient été saisis par voie d'ordonnance générale aux mains des dépositaires, puisque le séquestre n'en a pas ainsi la surveillance effective.

Semblablement doivent être déclarées les conventions économiques conclues avec des sujets ennemis dont les biens sont déjà sous séquestre ; car le séquestre n'a pas été forcément appelé, du seul fait de l'exécution de son mandat, à les connaître, sinon dans leur existence, au moins dans leur détail et leur but.

**c) Compétence, formes matérielles de la déclaration
délais**

La loi a confié la mise en application des prescriptions qu'elle contient (art. 1^{er}, § 4 et 5) aux parquets

aidés par des officiers de police judiciaire, habilités à cet effet.

Quant aux formes matérielles de la déclaration, elles ont été précisées par l'art. 3 du décret du 28 février 1916 : procès-verbal signé, détaillé, avec documents utiles à l'appui. Les déclarations sont révisées et classées, en vue des mesures de mise sous séquestre à prendre : elles ne sont pas secrètes, ainsi que l'avait d'abord voulu le projet de loi ; mais la Commission sénatoriale a pensé qu'il y avait au contraire un certain intérêt à ce qu'elles soient publiées au Journal Officiel ; le secret sera gardé seulement par les personnes qui y sont tenues en vertu du secret professionnel (art. 3 de la loi).

Le § 1^{er} de l'art. 1 accordait un délai de 15 jours à compter du décret pour faire la déclaration ; délai suffisant dans la plupart des cas, limité strictement, mais néanmoins susceptible de prorogation exceptionnelle accordée par le procureur de la République, renouvelable de 2 mois en 2 mois en faveur des établissements d'utilité publique, Caisses d'épargne par exemple, et de ceux dont les chefs sont présents sous les drapeaux. Cette faculté de prorogation a été accordée à la suite de l'intervention des Compagnies de chemins de fer, des Caisses d'épargne, des Chambres de commerce et d'exportation. Des déclarations complémentaires peuvent même être acceptées en dehors des délais, si le déclarant prouve qu'il lui a été impossible de remplir ses obligations en temps utile.

d) Reconnaissance du séquestre au déclarant

L'art. 2 complété par l'art 6 du décret édicte, « dans le but d'économiser des frais de justice, une disposition ordonnant de confier en principe le séquestre des sommes ou objets au déclarant lui-même, s'il le demande. Le président du tribunal, sur réquisition du ministère public, qui y verrait un inconvénient, peut faire une autre désignation ».

Il faut de toute façon, non seulement l'expression de la volonté du déclarant, mais encore une décision de justice, en vue de laquelle le ministère public conserve la pleine initiative de ses réquisitions. Car, il est nécessaire de ne confier cette mission du séquestre qu'à une personne sûre, présentant toutes les garanties désirables et que ses relations antérieures avec l'ennemi dont il détient les biens ne rendent pas suspect. La gestion de ce séquestre est gratuite et reste placée sous le contrôle du parquet : il aura toujours la faculté de s'en libérer, sous réserve d'un compte-rendu préalable et par décision de justice.

Les détenteurs saisis par voie d'ordonnance générale se trouvent dans une situation analogue ; la même ordonnance continue à produire effet dans ce sens ; ils continuent à ne pouvoir se dessaisir qu'avec l'assentiment préalable du parquet.

e) Pénalités

L'art. 4 a pour but de réprimer les infractions à l'obligation de faire la déclaration.

Le délit ne pourra être poursuivi et réprimé que si l'intention coupable est démontrée : les mots « omission volontaire » et « déclaration sciemment incomplète » l'indiquent assez.

Les peines sont semblables à celles édictées par la loi du 4 avril 1915, sauf pour l'interdiction temporaire des droits civils et civiques (art. 42 C. pénal) qui ici n'est que facultative.

Lors de la discussion à la Chambre, M. F. Brun demanda la faculté pour les syndicats professionnels de se porter partie civile : le Ministre lui répondit que c'est là un droit qui leur est déjà reconnu, dès lors que les intérêts corporatifs qu'ils représentent se trouvent lésés. La Cour de cassation l'a confirmé en décidant qu'un syndicat professionnel est recevable à intervenir en appel, lorsqu'il représente un intérêt corporatif qui serait lésé par la concurrence illicite que ferait à l'ensemble de ses membres une société constituant en réalité une entreprise commerciale allemande, laquelle exercerait le commerce en France, en violation du décret du 27 septembre (').

III. — Résultats

« Œuvre d'investigation nécessaire, à laquelle doivent se prêter, pour l'utilité commune, tous les Français de bonne foi », cette loi est la dernière en date

1. Cour de cassation, Req., 20 juillet 1915. Société franco-suisse des conserves de Lenzbourg c. Ministère public et syndicat professionnel des confituriers français. Dalloz, Rec. pér., 1916, 1, 44.

de celles destinées à régler les conséquences du principe du décret du 27 septembre. Elle a été appliquée, selon les instructions ministérielles, avec tous les ménagements convenables, afin de ne point paraître un instrument d'inquisition ou de vexation.

Ses résultats ont été prodigieux par les révélations qu'elle a apportées sur l'invasion des capitaux et l'influence économique ennemie en France. Ainsi elle a complété utilement les mesures prises en vue de la « mise en sommeil » des intérêts ennemis et, en général, de la défense des intérêts économiques nationaux.

CHAPITRE X

Prohibition des marchandises d'origine ou de provenance ennemie

La loi du 4 avril 1915 portait une sérieuse atteinte au commerce austro-allemand. Son efficacité n'était cependant pas absolue ; des intermédiaires de nationalité neutre, par des procédés d'apparence licite, continuaient à introduire en France des produits originaires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie.

Il était donc nécessaire pour lui donner son plein effet de l'appuyer de dispositions nouvelles.

De toute façon il ne suffisait pas de pouvoir — plus ou moins facilement — atteindre les personnes ayant trafiqué avec l'ennemi ; il fallait aussi frapper les marchandises objet de leur trafic.

Une première mesure dans ce sens fut le décret du 13 mars 1915 qui vise les marchandises appartenant à des sujets allemands ou venant d'Allemagne ou expédiées sur l'Allemagne, mais s'applique seulement aux transports par mer et ne concerne ni l'Autriche-Hongrie, ni les sujets austro-hongrois (1).

Pour compléter les dispositions de ce décret autant que pour résoudre certaines questions qui s'étaient posées au sujet de l'application de la loi du 4

1. J. off., 16 mars 1915, p. 1383.

Ce décret était plutôt un acte de guerre, une mesure de blocus : représailles contre l'Allemagne qui, en violation des usages de la

avril 1915 aux faits suspects d'importation et de transit, le gouvernement déposa un projet de loi soumettant les marchandises d'origine ou de provenance allemande ou austro-hongroise aux dispositions des lois de douane concernant les marchandises prohibées (1).

La loi devait à la fois permettre la saisie de ces marchandises même déclarées sous leur véritable origine et en interdire le transit ou la mise en entrepôt. Ainsi, présentées à l'un de nos bureaux de douane, elles devaient être frappées de confiscation et d'amende, sans préjudice des pénalités prévues par la loi du 4 avril 1915.

Il importait cependant d'éviter que ce régime prohibitif risquât, dans certains cas, de compromettre les intérêts français au lieu de les sauvegarder : aussi la faculté est-elle laissée au ministère des finances, sur la proposition des ministres intéressés, de lever la prohibition toutes les fois que cette mesure apparaîtra comme utile pour les intérêts de la défense nationale ou de l'industrie française.

guerre venait de déclarer zone de guerre la mer du Nord, la Manche, en général toutes les eaux entourant les Iles britanniques. D'où les dispositions : toutes marchandises, etc... ayant pris la mer postérieurement à la promulgation du présent décret seront arrêtées par les croiseurs de la République... Les marchandises qui auront été reconnues appartenant à des sujets allemands seront mises sous séquestre ou vendues pour le prix en être déposé à la Caisse des Dépôts et Consignations jusqu'à la signature de la paix, pour le compte de qui de droit... La question de savoir si la marchandise tombe sous le coup du décret est de la compétence du Conseil des prises.

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 4131. Journ. off., 16-17 août 1915, p. 799.

La Commission des douanes, chargée de l'examen du projet n'y apporta que de légers changements destinés à donner plus de netteté au texte ; il fallait en effet affirmer clairement que le fait d'une déclaration d'origine exacte ne permettrait pas aux marchandises indésirables d'échapper à la prohibition : et, de plus, ne pas laisser aux importateurs la possibilité de réclamer le bénéfice d'autres lois qui les autoriseraient à expédier ces marchandises en transit ou à les mettre en dépôt.

Ainsi amélioré, mais sans modifications essentielles, le projet de loi, rapporté devant la Chambre par M. Eugène Chenal, fut adopté sans discussion le 5 août 1915 ⁽¹⁾, présenté au Sénat le 10 août ⁽²⁾ et examiné par la Commission sénatoriale des douanes le 11 août ⁽³⁾.

Sur le rapport de M. Etienne Flandin, la discussion immédiate ayant été prononcée, le Sénat vota la loi sans modifications le même jour ⁽⁴⁾. Elle fut enfin promulguée le 11 août 1915 ⁽⁵⁾ sous le titre même sous lequel elle avait été présentée : loi soumettant les marchandises d'origine et de provenance allemande ou austro hongroise aux dispositions des lois de douane concernant les marchandises prohibées.

1. Journ. off., 6 août 1915, déb. parl., Chambre, p. 1227.

2. Doc. parl., Sénat, ann. n° 298, Journ. off. 5 septembre 1915, p. 201.

3. Doc. parl., Sénat, ann. n° 304, Journ. off. 5 septembre 1915. p. 202.

4. Journ. off., 12 août 1915, déb. parl., Sénat, p. 492

5. Journ. off., 18 août 1915, p. 5772.

CHAPITRE XI

L'interdiction du commerce et la législation des nations étrangères

L'interdiction des relations commerciales est une règle qui s'est imposée avec une égale rigueur à tous les belligérants. Mais nos alliés comme nos ennemis l'ont appliquée avec des modalités diverses, qu'une revue sommaire fera aisément ressortir. Les neutres eux-mêmes se sont trouvés frappés dans une certaine mesure par cette interdiction, par suite de leur rôle naturel d'agent de transmission ; il y a lieu aussi d'envisager ces répercussions et d'en examiner les conséquences.

I. — Chez nos alliés

a) En Angleterre

De tous les belligérants, le Royaume-Uni devait être le premier à proclamer la nécessité de l'interdiction du commerce. C'est en effet une tradition chez les juristes anglais, de professer que la guerre met fin à tous rapports de droit entre les sujets britanniques et les ressortissants ennemis ⁽¹⁾.

1. Hall, *International law*, 6^e éd. 1909, § 144, p. 458 ; Travers Twiss, *Le droit des gens*, etc., trad. franç., 1887-89, II, n^o 57.

Quand, pour mettre fin à cette pratique, la délégation allemande à La Haye, en 1907, eut obtenu l'adjonction du paragraphe *h* à l'art. 23, cette décision, bien qu'admise par le gouvernement anglais fut fortement critiquée : devant ces critiques, le *Foreign office* fit connaître, par une note du 27 mars 1911, que le Règlement de la Haye n'avait aucune qualité pour modifier les lois traditionnelles de l'Angleterre (1).

Aussi, dès le 5 août 1914, une proclamation royale édicte la défense de fournir aucune marchandise à l'ennemi et expose, en ces termes la loi et la politique à suivre dans les relations avec lui :

« Attendu que l'état de guerre existe entre nous et l'empereur d'Allemagne ;

« Et attendu qu'il est contraire à la loi pour toute personne résidant, trafiquant ou se trouvant dans nos domaines d'avoir des relations commerciales avec toutes personnes résidant, trafiquant ou se trouvant dans l'Empire allemand sans notre permission ;

« Et attendu qu'il est urgent et nécessaire de prévenir toute personne résidant, trafiquant ou se trouvant dans nos domaines de ses devoirs envers nous, notre couronne et notre Gouvernement ;

« Nous avons jugé utile, avec l'avis de notre Conseil Privé, de faire cette royale proclamation et nous informons toute personne résidant, trafiquant ou se trouvant dans nos domaines :

« De ne pas fournir des marchandises audit Em-

1. Politis. L'interprétation anglaise de l'art. 23 *h*, *Rec. générale de Dr. intern. publ.*, 1911, p. 249 ; Holland, *ibid.*, 1912, p. 120.

pire et de ne pas en recevoir ; de ne pas fournir des marchandises à toute personne résidant, trafiquant ou se trouvant dans l'Empire germanique et de ne pas en recevoir, de ne pas négocier ou transporter des marchandises destinées audit empire ou en provenant ;

« Ni de permettre à aucun bateau britannique de partir pour, d'entrer à ou de communiquer avec n'importe quel port ou place dudit Empire ;

« Ni de faire, ni d'enregistrer aucune assurance maritime, de vie ou d'incendie, ou de contracter une assurance avec ou au bénéfice de toute personne résidant dans ledit Empire, de renouveler les contrats actuellement existants, de faire aucun paiement à ou au bénéfice de ces personnes à propos de pertes dues à des actions belligérantes des forces de S. M. ou de celles des alliés de S. M. ;

« Ni de prendre part à aucun contrat nouveau commercial ou financier, ou obliger avec ou au bénéfice de toute personne résidant, trafiquant ou se trouvant dans ledit Empire ;

« Et nous prévenons, par la présente, que toute personne qui commettra n'importe quel des actes susdits, y aidera ou y contribuera sera passible des pénalités prévues par la loi ;

« Et nous déclarons, par la présente, que toutes transactions avec ou au bénéfice de toute personne résidant, trafiquant ou se trouvant dans ledit Empire qui ne sont pas expressement prohibées par nous, soit en vertu de cette proclamation soit autrement et

qui, en dehors de l'existence de l'état de guerre, seraient légales, sont permises ;

« Et nous déclarons que l'expression « personne » dans cette proclamation, comprendra n'importe quelle association incorporée ou non, et celle dans laquelle toute personne a un intérêt, maison, ferme, succursale ou agence dans toute autre contrée, aussi bien que sur nos territoires ou dans ledit Empire (comme pourra être le cas), mais cette proclamation ne s'appliquera pas à telles transactions effectuées seulement par telles maisons ou succursales dans telles autres contrées.

« Fait à notre cour à Buckingham, ce 5 août 1914 et dans la cinquième année de notre règne.

« *God save the King !* »

Le 9 septembre 1914, le Roi édicte une nouvelle proclamation relative au commerce avec l'ennemi :

« Attendu que l'état de guerre a existé entre nous et l'Empire d'Allemagne et la double Monarchie le 12 août ;

« Et attendu qu'il est contraire aux lois qu'aucun habitant, qu'il fasse le commerce ou qu'il soit dans nos Etats, ait des relations financières avec des personnes habitant ou faisant le commerce dans l'Empire allemand ou autrichien sans notre permission... »

Le principe étant ainsi posé, voici à qui il s'applique : « ... l'expression « ennemi » veut dire toute personne ou société de quelque nationalité que ce soit, résidant ou faisant du commerce en pays ennemi, mais ne comprend pas les personnes de nationa-

lité ennemie qui ne sont ni résidant ni commerçant en pays ennemi. »

En matière d'assurance particulièrement, « il est interdit de consentir une nouvelle police, maritime, vie, incendie ou autre contrat d'assurance à un ennemi ou à son profit, ou de s'intéresser dans pareil contrat ; d'accepter aucun risque provenant d'une police ou contrat d'assurance faite ou contractée avec un ennemi ou à son profit avant la déclaration de guerre ou de donner effet à aucune assurance en provenant ».

Ainsi, cette défense très nette englobe les affaires d'avant la guerre ; elle a été renforcée par la proclamation du 8 octobre 1914 qui est venue apporter quelques précisions jugées nécessaires ; notamment en ce qui concerne les traités de réassurance en cours à la déclaration de guerre, auxquels un ennemi est partie ou dans lesquels il est intéressé.

Cette même proclamation étend le caractère de l'ennemi qui était attaché à la résidence en pays ennemi : dorénavant il faut considérer comme telles même les succursales situées en pays alliés ou neutres et, pour les personnes associées, toute personne commerçant ou résidant dans un territoire occupé par l'ennemi. Ce n'est donc plus la résidence seule qu'il faut considérer, c'est la nationalité, et en plus l'occupation : ceci renforce encore une proclamation du 14 septembre qui déclarait que le caractère d'ennemi s'attachait à toute personne commerçant ou résidant dans un territoire occupé par l'ennemi.

Une proclamation du 16 février 1915, relative aux

« territoires occupés », examine les cas où, par suite de la guerre, 1° le territoire de l'ennemi se trouve en possession de l'Angleterre, de ses alliés ou des territoires neutres occupés amicalement ; 2° le territoire anglais, allié ou neutre occupé hostilement, se trouve occupé par l'ennemi.

Le Roi déclare qu'il est de son intérêt et de celui de ses alliés que sa proclamation sur l'interdiction de commercer s'applique aux territoires occupés amicalement, comme pour ceux du Royaume ou de ses alliés, et aux territoires occupés hostilement, comme pour ceux de l'ennemi.

Enfin une proclamation du 16 décembre 1915, relative à la Bulgarie étend la qualification d'ennemi au territoire bulgare et aux sujets bulgares.

En matière de propriété industrielle, le Gouvernement de la Grande-Bretagne a pris également une série de mesures qui ont servi de modèle aux décisions prises en France pour réglementer cette question.

La loi du 7 août 1914 étendant pendant les hostilités les pouvoirs du ministre du commerce et lui permettant de faire des règlements applicables aux brevets, dessins, marques de fabrique, lui a conféré le pouvoir « d'annuler ou suspendre, entièrement ou en partie, tout brevet ou toute licence accordée à un sujet d'un pays en guerre avec Sa Majesté ». On a pu croire que c'était là supprimer d'un trait de plume toute propriété industrielle appartenant aux ressortissants des pays en guerre avec le Royaume-Uni. Il n'en est rien.

Les règlements, édictés par le *Board of Trade* et publiés le 27 août, en vue de l'application de ces lois, fixent les conditions de l'annulation ou de la suspension. Le ministre exige, pour autoriser l'exploitation temporaire ou définitive des brevets ennemis par les nationaux du Royaume-Uni que l'on établisse à sa satisfaction :

« 1° Que le breveté ou le licencié est sujet d'un pays en guerre avec Sa Majesté ;

« 2° Que le requérant a l'intention de fabriquer ou de faire fabriquer l'article breveté, ou d'exploiter ou de faire exploiter le procédé breveté ;

« 3° Qu'il est dans l'intérêt général du pays, ou d'une partie de la communauté, ou d'une industrie, que ledit article soit fabriqué ou le procédé exploité comme il a été dit plus haut. »

L'avis formulé en novembre suivant par le contrôleur général des brevets chargés des enquêtes sur la suspension ou l'annulation des brevets ou marques soumis au ministère du commerce indiquera assez l'esprit dans lequel furent appliqués ces règlements.

« Pour les brevets, dit-il, une licence sera généralement accordée s'il n'y a pas, dans le pays, de fabricant de l'objet breveté et si, le produit étant fait par un ennemi, il n'y a pas lieu de douter qu'il sera demandé, ou encore s'il est d'intérêt général qu'il soit fait pour les besoins du pays.

« Quant aux marques, leur suspension sera accordée : quand la marque est le nom d'un produit breveté et qu'une licence le protège ; — si c'est le seul nom d'un produit ou le seul nom pratique pour le-

quel le brevet est expiré ; — si c'est le seul nom d'un produit ou le seul nom pratique d'un produit fait d'après un procédé connu ou d'après une formule qui a été publiée ou qui est bien connue dans le commerce. »

Une grande liberté d'action est donc laissée au ministre, limitée par le seul intérêt du pays. Pourtant les résultats, satisfaisants du reste, sont loin d'avoir abouti à une confiscation des marques et à une annulation en bloc des brevets appartenant aux ennemis (1).

Le Bureau international de l'Union pour la protection de la propriété industrielle donne les renseignements suivants sur le procédé d'exploitation institué avec obligation de réciprocité : « Les brevets déclarés en suspens ont généralement fait l'objet de licences concédées moyennant une redevance payée à l'Etat. La destination dernière de cette redevance dépendra de l'attitude qu'adopteront les Gouvernements des pays en guerre avec la Grande-Bretagne à l'égard des brevets que les sujets britanniques possèdent dans ces pays. Les licenciés doivent tenir une comptabilité exacte de toutes les ventes faites de l'article breveté et tant leur comptabilité que leur fabrication sont contrôlées par l'Administration. »

La législation anglaise autorise aussi — comme

1. La statistique des six premiers mois d'application de ce régime, établie par le Bureau de l'Union indique que, pendant ce laps de temps, 2 brevets seulement ont été annulés par le Board of Trade et 115 suspendus. Ce nombre est infime, comparé au chiffre des brevets, 300 environ, pris annuellement en Grande-Bretagne par les Allemands.

toutes celles des belligérants] — une exception à la règle de l'interdiction du commerce, en faveur des propriétaires actuels ou futurs de brevets en pays ennemi : il leur est permis, par une ordonnance du *Board of Trade*, du 4 novembre 1914, « de payer les taxes nécessaires pour obtenir dans un pays ennemi la délivrance ou le renouvellement d'un brevet, l'enregistrement d'un dessin ou d'une marque, ou le renouvellement d'un tel enregistrement ; ainsi que de payer, pour le compte d'un ennemi, toute taxe devant être acquittée dans le Royaume-Uni pour la demande ou le renouvellement d'un brevet, ou pour la demande d'enregistrement ou de renouvellement d'un dessin ou d'une marque ».

De ces divers textes, il ressort nettement que le Gouvernement britannique s'est attaché surtout à obtenir un résultat pratique. La guerre est le grand facteur de cette législation : ce qu'il importe d'empêcher, c'est le ravitaillement de l'ennemi. Par suite, si la prohibition de commercer est complète, la définition de l'ennemi permet d'éviter toute mesure qui pourrait entraver le commerce britannique là où sa continuation demeure sans danger pour la défense nationale : car la législation anglaise a limité l'interdiction aux seuls contractants de nationalité ennemie résidant dans l'un des pays ennemis y compris leurs colonies (1). Elle a, en somme, adopté en principe le

1. En juin 1915, cette interdiction fut étendue aux nationaux ennemis résidant en Chine, au Siam, en Perse et au Maroc. Elle resta limitée à ces seuls pays jusqu'à la publication des listes noires.

critérium de la résidence et non pas celui de la nationalité (sauf, nous l'avons vu, en matière d'assurances).

L'intérêt de cette législation, au point de vue spécial du commerce d'exportation, est énorme : la rupture d'équilibre ainsi faite au profit des commerçants britanniques a inquiété à juste titre les exportants français supplantés sur les marchés hors d'Europe, le marché américain en particulier. Au moins du côté britannique, une série de mesures relatives à la fermeture des marchés d'Extrême-Orient et à l'institution de *listes noires* a fait disparaître en partie les inconvénients de cette dualité de vues ; les discussions qu'elle a suscitées ont eu aussi le résultat heureux d'amener à rechercher une unité de doctrine et d'action chez tous les Alliés.

b) Autres pays alliés

En Russie, l'interdiction a d'abord été limitée aux paiements effectués à des ennemis hors du territoire russe. Sous la pression des circonstances et de l'opinion, des mesures plus restrictives ont dû être prises, mais le système adopté se rapproche plus de la législation anglaise que des dispositions adoptées en France.

Dès son entrée en guerre, l'ITALIE a pris des mesures analogues. Un décret royal du 24 mai 1915, n° 697 (1), prohibe tout trafic avec les sujets de la monarchie austro-hongroise.

1. L. C., 1915, p. 333.

c) En vue de l'unité

De l'examen de ces diverses dispositions législatives relatives à l'interdiction du commerce, il ressort qu'une diversité de vues parfois fâcheuses a présidé à leur élaboration. Dans les pays où les restrictions étaient le plus étroites, un mouvement s'est dessiné en vue de rechercher les bases d'une action uniforme des alliés.

Le Parlement français s'en est occupé lors de la discussion du projet de loi ratifiant le décret du 27 septembre 1914 : la Commission sénatoriale demanda au ministère des affaires étrangères communication des résolutions prises par les gouvernements des puissances alliées et fut très frappée des divergences qu'elles révélaient. La législation anglaise surtout paraissait inquiétante : M. le sénateur Astier disait à la tribune : « Les Anglais n'ayant pas pris des mesures aussi restrictives que celles qui nous sont proposées, seraient amenés, si les Austro-Allemands n'avaient, même à l'heure actuelle le moyen de se fournir eux mêmes les marchandises qui leur sont demandées, à se substituer à nos nationaux. »

Et dans son rapport, M. le sénateur Galup constatait : « MM. Barbier et Astier ont toujours très spécialement insisté sur les difficultés créées par ces diverses manières de comprendre et de pratiquer la défense économique contre nos ennemis, et aussi sur les dommages qu'elle pouvait causer à notre

commerce. A plusieurs reprises ils ont demandé au Gouvernement de chercher à s'entendre avec nos alliés pour que sur le terrain commercial et économique nous luttons dans l'accord absolu comme sur le terrain militaire. »

La Commission sénatoriale joignit ses instances à celles de ses collègues, priant le Gouvernement de poursuivre cette entente et cette concorde, déjà réalisées dans les pays d'Asie et au Maroc.

Une motion dans ce sens, déposée par MM. Peytral, Galup, Astier, Touron, Chastenet, Brindeau, P. Leroux, Baudet et Lhopiteau, acceptée par la Commission et agréée par le Garde des Sceaux, au nom du Gouvernement, fut adoptée par le Sénat dans sa séance du 30 juillet 1915 (1). Elle était ainsi conçue : « Le Sénat invite le Gouvernement à continuer les négociations diplomatiques avec les pays alliés en vue d'arriver à une entente internationale pour l'application des mesures à prendre en ce qui a trait à l'interdiction de commercer avec les Allemands et Austro-Hongrois. »

Ce mouvement aboutit enfin à la réunion, sur l'initiative de la France, d'une Conférence économique des Alliés, à Paris, en juin 1916. Entre autres questions, cette Conférence discuta celles des mesures à prendre contre l'ennemi pendant et après la guerre. Le § A de ses résolutions finales, mesures pour le temps de guerre, est un excellent plan-pro-

1. Déb parl. Sénat, J. off., 31 juillet 1915, p. 400.

gramme des dispositions à adopter en vue d'uniformiser l'action des alliés dans ce sens.

Il est ainsi rédigé :

« Les lois et règlements interdisant le commerce avec l'ennemi seront mis en concordance. A cet effet,

« a) Les Alliés interdiront à leurs nationaux et à toute personne résidant sur leurs territoires tout commerce avec :

« 1° Les habitants des pays ennemis, quelque soit leur nationalité ;

« 2° Les sujets ennemis, en quelque lieu que ces sujets résident ;

« 3° Les personnes, maisons de commerce et sociétés dont les affaires sont contrôlées en tout ou en partie par des sujets ennemis, ou soumises à l'influence de l'ennemi, et qui seront inscrites sur une liste spéciale.

« b) Ils prohiberont l'entrée sur leur territoire de toutes marchandises originaires ou provenant des pays ennemis.

« c) Ils rechercheront l'établissement d'un régime permettant la réalisation pure et simple des contrats souscrits avec des sujets ennemis et nuisibles à l'intérêt national » (1).

Il est agréable de constater que c'est là en somme le résumé des principes qui dominent la législation française.

1. Résolutions de la Conférence économique, 17 juin 1916. Revue du Droit international public, 1916, documents, p. 164.

II. — Chez nos ennemis

C'est la législation allemande qui a dirigé ici le mouvement. En tout, le Gouvernement austro-hongrois n'a jamais fait que suivre son allié dans la voie où il s'était engagé.

Il convient de remarquer tout de suite que c'est l'Allemagne qui, vis-à-vis de la France, a pris l'initiative de la prohibition du commerce : toutes les mesures prises par elle l'ont toujours été avant les mesures similaires chez nous ; mais, par une astuce singulière, elles prévoient que leur application n'aura lieu que « par mesures de représailles » aux sujets des Etats étrangers, sans faire du reste ici de distinction entre neutres et ennemis actuels.

La loi du 4 août 1914 a donné au Conseil fédéral de l'Empire (*Bundsrath*) des pouvoirs étendus en matière économique, analogues à ceux que la loi du 5 août a conférés au Parlement français (1).

Le premier acte de cette législation, c'est l'arrêt du 7 août relatif à l'exercice des droits des personnes domiciliées à l'étranger. En vertu de cette déclaration, les personnes civiles et juridiques domiciliées à l'étranger ne sont point admises à faire valoir devant les juridictions allemandes les droits patrimoniaux qui leur appartiendraient et auraient pris naissance antérieurement au 31 juillet 1914. Les instan-

1. Cf. F. Eccard, *Biens et intérêts français en Allemagne et en Alsace-Lorraine* (Paris, 1917).

Cet ouvrage, très complet, donne la traduction des divers textes analysés dans le présent chapitre.

ces introduites demeurent suspendues. Ces dispositions ne sont point applicables aux droits nés de l'exploitation de succursales ou établissements entretenus en Allemagne par les personnes morales visées ci-dessus. Cette suspension, par une série de textes, a été prorogée de trimestre en trimestre.

La déclaration du 4 septembre 1914 organise le contrôle des biens et la surveillance des entreprises étrangères, c'est-à-dire la mise sous séquestre, qui n'a été prévue et réglementée en France que par les circulaires ministérielles des 8, 11 et 13 octobre. En vertu de ces dispositions sont soumis au contrôle et à la surveillance « tous les biens mobiliers et immobiliers, titres, parts d'intérêt, valeurs, créances appartenant à des sujets ennemis et les entreprises établies sur le territoire des Etats de l'Empire ou les succursales établies sur leur territoire dirigées et contrôlées en pays ennemi ».

Pour arriver à dénombrer ces biens, la déclaration obligatoire est imposée dans un délai de quinzaine strict. Des agents spéciaux, chargés du récolement, ont un véritable droit d'exercice sur tous les citoyens. Quant aux contrôleurs, leurs pouvoirs sont des plus étendus. Ils ont notamment le droit d'ordonner le dépôt, pour le compte des ayants-droit, des sommes ou valeurs dont l'exportation est interdite à la Banque d'Empire qui peut ainsi faire participer à ses emprunts ces déposants forcés.

Des pénalités allant jusqu'à 3 ans de prison et 50.000 marks d'amende appuient ces dispositions.

Un arrêt du 22 septembre 1914 complète le précé-

dent relativement à l'organisation des suppléances dans la direction des affaires qui n'ont point de directeur ou de préposé ou de celles dont « le directeur ou le préposé ne prennent pas soin des affaires de l'entreprise ». Ces suppléants peuvent terminer les affaires courantes et même en entreprendre de nouvelles, en tenant compte des ordres et des avis du contrôleur.

L'un et l'autre sont déclarés « applicables aux entreprises d'assurances avec cette particularité que la surveillance en est confiée par décision du chancelier de l'Empire à l'office du contrôle des assurances privées ».

Un arrêt du 20 septembre 1914 interdit de payer les loyers des immeubles appartenant à des Français.

Par deux ordonnances, l'une du 30 septembre 1914 relative à l'Angleterre, l'autre du 20 octobre relative à la France, le *Bundesrath* a interdit tous paiements dans ces deux pays. Rien que de normal : à noter simplement les sanctions sévères qui accompagnent cette prohibition et qui chez nous ne sont intervenues que bien plus tard, en avril 1915.

Le 5 octobre 1914, il est permis au chancelier d'ordonner la confiscation pure et simple des marchandises et colis ennemis en parcours sur les lignes allemandes.

Enfin, un arrêt du 26 novembre 1914 achève l'édifice de cette législation rigoureuse en soumettant à l'« administration forcée » les sociétés françaises ayant leur siège en Allemagne ou les sociétés allemandes dont le capital appartient en totalité ou en

majorité à des sujets français, et en donnant même à l'autorité le pouvoir de les dissoudre, sur la simple demande d'un associé allemand.

L'autorité centrale de chacun des Etats confédérés placera ces sociétés sous administration forcée « sans avoir égard au fait que des sujets d'autres Etats sont interposés pour dissimuler la participation de Français ».

L'administrateur, prenant possession de l'entreprise, est qualifié pour agir en justice au nom de celle-ci ; il peut continuer l'exploitation ou se borner à l'achèvement des affaires en cours.

Après liquidation de ces affaires, l'administrateur peut, s'il s'agit d'une société ennemie ayant son siège en Allemagne, décider la dissolution sur la demande d'un associé allemand, sous réserve du consentement de l'autorité centrale de l'Etat confédéré.

Pendant la durée de l'administration, tous droits des propriétaires et de toutes autres personnes d'agir en justice au nom de l'entreprise, de même que toutes attributions des agents de l'entreprise, sont suspendus.

Si l'entreprise est inscrite au registre de commerce, la nomination et la radiation de l'administrateur doivent y être inscrites gratuitement.

Le Chancelier de l'Empire peut, à titre de représailles, déclarer admissible la dissolution des sociétés allemandes dont le capital appartient à des ennemis, en totalité ou en partie, ainsi que des sociétés ennemies ayant leur siège en Allemagne. C'est à l'autorité centrale de chacun des Etats confédérés

qu'appartient le pouvoir de déterminer le mode d'exécution de ces mesures ; les frais en résultant sont à la charge de l'entreprise.

Les mêmes mesures sont applicables aux C^{ies} d'assurances, sauf qu'elles sont prises, sur l'ordre du Chancelier de l'Empire, par l'Office de contrôle des assurances privées, à la compétence duquel elles sont soumises.

Après ces liquidations, les excédents de recettes revenant aux participants de l'entreprise doivent, en tant qu'il s'agit de sujets des pays ennemis, être déposés pour leur compte à la Banque d'Empire. L'autorité centrale de l'Etat confédéré peut, si le sujet du pays ennemi habite l'Allemagne, permettre de lui verser les sommes nécessaires pour son entretien.

Enfin quiconque détourne intentionnellement des objets placés sous administration forcée « sera puni d'une peine d'emprisonnement pouvant aller jusqu'à un an ».

Quant à la résiliation des contrats antérieurs, les tribunaux allemands ont abusé d'un système de procédure qui leur permet de conserver le bénéfice de cette faculté à leurs seuls nationaux. Des Français résidant en France sont assignés en Allemagne. Ils ne sont naturellement pas touchés par l'exploit d'assignation. Mais les Allemands considèrent que trois insertions de cet exploit au *Moniteur officiel* équivalent à une signification. Il a pu être pris de la sorte des jugements par défaut qui sont devenus exécutoires après trois insertions des jugements faites dans les mêmes formes. Certains de ces jugements

ont autorisé la vente des biens français. Ainsi, tout en paraissant laisser à nos nationaux la faculté de se faire représenter devant les tribunaux allemands, ce système donne pratiquement à l'Allemand l'avantage d'une dénonciation unilatérale « On voit que le respect de certaines formes n'a rien supprimé de l'arbitraire du procédé, sinon la franchise » (1).

L'ensemble des mesures ainsi ordonnées par la législation allemande n'indique pas en somme un souci exagéré du respect de la propriété privée. Nous sommes loin du caractère conservatoire, basé sur les principes généraux du droit, du séquestre français. Le séquestre allemand est en effet purement administratif. Ses pouvoirs vont du simple contrôle au droit de liquidation. L'autorité centrale et le chancelier jouissent pour sa désignation et la détermination de ses pouvoirs d'un droit discrétionnaire.

La pratique a de plus aggravé sans cesse cette situation rigoureuse. Il a été procédé d'abord à un nombre excessif de liquidations. Des immeubles appartenant à des Français sont d'autorité donnés à bail à des Austro-Allemands. Les fonds français ont servi d'une façon efficace, et qui n'a pas son équivalent dans le versement à notre caisse des Dépôts et Consignations des fonds allemands, à soutenir nos ennemis dans la lutte économique et financière, particulièrement pour les émissions de billets de la Banque de l'Empire et la souscription aux emprunts de guerre.

1. Reulos. Les séquestres en Allemagne. *Le Parlement et l'Opinion*, p. 1227.

Enfin un arrêté du 14 mars 1917 a introduit à l'égard des biens français une procédure de liquidation qui masque à peine une véritable confiscation systématique, en leur appliquant dans toute sa rigueur l'ordonnance du 31 juillet 1916 concernant les entreprises britanniques.

Bien que ces mesures se couvrent du fallacieux prétexte de représailles, les nombreuses aliénations de biens mobiliers et immobiliers — sans autre garantie qu'un ordre des « autorités centrales » — marquent le caractère de spoliation de ces liquidations en tout contraires aux règles essentielles du droit et de l'équité, mais bien conformes aux principes de la guerre allemande.

III. — Chez les neutres

L'interdiction du commerce entre les belligérants apporte naturellement des entraves considérables à la liberté du commerce avec les neutres. Elle se trouverait en effet parfaitement inutile si la possibilité demeurait de faire circuler les marchandises ainsi visées d'un pays ennemi à l'autre, grâce à un détour par une terre neutre. En fait, cette pratique est tout particulièrement en usage.

En matière maritime, la théorie du *voyage continu*, défendue surtout jusqu'ici par les juristes anglais et américains, a paré à cet inconvénient : les marchandises prohibées, à destination d'un port neutre voisin d'un pays ennemi, sont réputées suspectes et saisissables. Évidemment, une telle doctrine risque fort,

dans son application étroite, de porter une sérieuse atteinte au commerce des neutres. De plus la liste des objets déclarés de contrebande absolue s'allonge tous les jours, et c'est une gêne de plus pour ceux-ci.

Quant au commerce terrestre, la règle ancienne, que la guerre ne change rien à la liberté du commerce entre neutres et belligérants, a dû subir de sérieuses atteintes. Il a été en effet trop souvent constaté que, grâce à l'entremise du commerce de pays neutres, le principe de l'interdiction du commerce devenait parfaitement illusoire. « Les statistiques des douanes hollandaise, italienne (jusqu'à la rupture), suisse, danoise, suédoise ne nous montrent-elles pas, depuis le commencement des hostilités, des chiffres d'importations décuples de ceux des années précédentes pour les marchandises utilisables à la guerre, ne prouvent-elles pas que les neuf dixièmes de ces marchandises sont parvenues par ce détour au belligérant qui n'aurait pas pu les recevoir directement ? Il y a là un abus criant contre lequel il faut réagir ⁽¹⁾. »

Diverses mesures ont été prises dans ce but par les Etats belligérants. Ce sont d'abord les prohibitions d'exportation soit générales, si le danger de ravitailler l'ennemi se double de la nécessité de garder pour soi des denrées de première nécessité (coton, huile, etc.) — soit spéciales, si l'on veut ménager les intérêts de certains pays neutres en satisfaisant leurs besoins, à condition que ces dispositions ne profitent

1. Pillet, loc. cit., p. 45.

pas à l'ennemi. En ce cas, et c'est la formule qu'on a généralement adoptée, on obtient du gouvernement neutre qu'il surveille lui-même l'emploi de la marchandise reçue de son voisin belligérant et qu'il s'oppose à toute exportation de cette marchandise. C'est alors affaire de politique et de diplomatie, ce qui laisse subsister bien des inconvénients.

L'extension de l'interdiction aux personnes interposées, la pratique des « listes noires » donnent de plus sûrs résultats ; permettant d'envisager les personnalités et les espèces, ces mesures spéciales ont plus de souplesse et, tout en ménageant les intérêts respectables, atteignent heureusement au but proposé.

Conclusion

L'étude des principes de l'interdiction du commerce et des nombreuses dispositions prises en vue d'assurer le fonctionnement de cette prohibition montre assez les intérêts multiples que présente au point de vue de la politique de guerre une telle mesure.

Arme de défense, procédé de combat, elle appelle par suite dans son application beaucoup de fermeté, car, pratiquement, chaque jour, des incidents montrent que malgré tout les firmes ennemies s'appliquent à ressaisir ou à consolider leur négoce.

C'est avec raison qu'un député, M. Guernier, écrivait : « Il faut éviter avec soin que sous un prétexte quelconque le sujet de la nation ennemie puisse échapper au contrôle permanent de l'administration... que, directement ou indirectement, quelque soient les artifices juridiques auxquels il ait recours, le sujet ennemi continue sur le territoire de la République les opérations commerciales qui contribueraient à accroître les ressources de son pays... surtout que la discussion puisse s'ouvrir sur l'application des mesures que prescrira le législateur... » (1).

Voilà bien les dangers qui guettent l'interdiction du commerce. Mais le législateur a su les éviter. Voulant que cette mesure de sécurité nationale con-

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 717, J. off., 24 mars 1915, p. 247.

serve son caractère nécessaire d'exécution rapide et péremptoire, il a eu l'habileté de laisser une large part d'initiative et de direction au Pouvoir exécutif et à l'Administration. Sous la réserve de quelques précisions qu'il eût été néanmoins utile d'apporter et pour lesquelles la procédure législative fut demeurée sans danger, les résultats dans le présent ont apporté à cette manière de faire la sanction du succès.

Pour l'avenir, les questions qu'a soulevées l'interdiction du commerce appellent un certain nombre de réflexions que n'ont point manqué de faire les esprits inquiets des directions de la politique économique française d'après-guerre. « L'un des avantages, et non des moins essentiels, des mesures prises, aura été de nous révéler l'importance au point de vue économique de l'invasion germanique en France. »

Pour combattre ses procédés, aussi déloyaux qu'ingénieux, un député, M. Aristide Prat, a déposé une proposition de loi tendant à interdire en principe aux Allemands ou Austro-Hongrois le droit de propriété, spécialement de propriété mobilière, en France, à y entraver leur commerce et à y surveiller leur présence. Il préconise l'institution de ces mesures de rigueur dès maintenant : après la guerre, il n'y aurait qu'à les laisser survivre. Ce qu'il faut, dit-il, c'est « tisser au devant de l'infiltration germanique un réseau légal de défense, solide et serré, qui nous mette désormais à l'abri de l'invasion économique

allemande et permette la libre expansion de notre commerce et de notre industrie nationales » (1).

Ce serait aussi une erreur que d'attendre du traité de paix qu'il rétablisse l'ordre de choses antérieur. Le fait de la guerre, brisant pratiquement les contrats, créant une interruption qu'aucune autorité ne saurait, en droit, faire disparaître rétroactivement, a trop profondément bouleversé toutes relations juridiques et économiques entre les belligérants.

Le traité de paix ne pourra annuler aucune de ces conséquences. Constatant la fin du régime d'exception né de la guerre, il permettra aux lois de la paix de reprendre leur empire ; mais ces modifications profondes qu'elles en auront subi, il ne pourra jamais faire qu'elles n'aient existé.

Quant à la politique commerciale d'après-guerre, il est assez difficile de prédire ce qu'elle sera. Les projets d'union économique des Alliés ont donné pourtant quelques indications dans ce sens : on a vu déjà les résolutions prises, en ce qui concerne les restrictions à imposer dans l'avenir à la liberté du commerce, par la Conférence économique de Paris en juin 1916. Cette prohibition plus ou moins radicale du commerce avec les nations que nous combattons aujourd'hui a sa contre-partie dans le projet positif d'une extension méthodique des débouchés.

L'intérêt qu'il peut y avoir à transformer cette me-

1. Doc. parl., Chambre, ann. n° 1235, 26 août 1915, J. off., 23 septembre 1915, p. 935.

sure de guerre en manière de lutte pacifique, les circonstances seules le justifieront.

Mais au point de vue strict du droit de la guerre, l'interdiction du commerce a fait ses preuves. Vattel le disait justement : tout sujet de l'ennemi est un ennemi, qu'il faut atteindre par tous les moyens dans sa puissance combative. Aussi les arguments invoqués par les théoriciens en faveur de la prohibition absolue des relations d'ordre économique avec l'ennemi ont-ils été amplement vérifiés par les événements. Sa nécessité s'est imposée et les résultats les meilleurs en ont parfaitement justifié l'usage.

VU :

Le Président de la Thèse,

A. WEISS.

VU :

Le Doyen,

F LARNAUDE.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER : °

Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. POINCARÉ.

APPENDICE

Textes et Documents

DÉCRET du 27 septembre 1914, relatif à l'interdiction des relations commerciales avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie (1).

Article premier. — A raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, tout commerce avec les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les personnes y résidant se trouve et demeure interdit.

De même, il est défendu aux sujets desdits empires de se livrer, directement ou par personne interposée, à tout commerce sur le territoire français ou de protectorat français.

Art. 2. — Est nul et non avenu, comme contraire à l'ordre public, tout acte ou contrat passé soit en territoire français ou de protectorat français par toute personne, soit en tous lieux par des Français ou protégés français, avec des sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidant.

La nullité édictée à l'alinéa précédent a comme point de départ la date du 4 août pour l'Allemagne et celle du 13 août 1914 pour l'Autriche-Hongrie ;

1. J. Off., 28 septembre 1914.

elle produira effet pendant toute la durée des hostilités et jusqu'à une date fixée par décret.

Art. 3. — Pendant le même temps, est interdite et déclarée nulle comme contraire à l'ordre public l'exécution au profit de sujets des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie ou de personnes y résidant, des obligations pécuniaires ou autres, résultant de tout acte ou contrat passé, soit en territoire français ou de protectorat français par toute personne, soit en tous lieux par des Français ou protégés français, antérieurement aux dates fixées à l'alinéa 2 de l'article 2.

Dans le cas où l'acte ou le contrat visé à l'alinéa précédent n'aurait reçu, à la date du présent décret, aucun commencement d'exécution sous forme de livraison de marchandises ou de versement pécuniaire, son annulation pourra être prononcée par ordonnance sur requête rendue par le président du tribunal civil. Seront seuls recevables à présenter cette requête les Français, les protégés français et les nationaux des pays alliés et neutres.

Art. 4. — Les dispositions des articles 2 et 3 du présent décret sont applicables même dans le cas où l'acte ou contrat aurait été passé par personne interposée.

Art. 5. — Il sera statué par décrets spéciaux en ce qui concerne les brevets d'invention et les marques de fabriques intéressant les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie, et en ce qui concerne les sociétés d'assurances sur la vie et con-

tre les accidents du travail ayant leur siège social dans ces deux pays.

Art. 6. — Les dispositions du présent décret seront soumises à la ratification des Chambres.

Art. 7. — Le président du conseil, les ministres du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, de la justice, de l'intérieur, des affaires étrangères, des finances et des colonies sont chargés, etc.

DÉCRET du 29 septembre 1914, relatif aux sociétés allemandes, autrichiennes et hongroises d'assurances contre les accidents du travail et d'assurances sur la vie (1).

Article premier. — A raison de l'état de guerre, l'approbation ou l'enregistrement accordé aux entreprises allemandes, autrichiennes ou hongroises d'assurances contre les accidents du travail et d'assurances sur la vie est retiré. Cette disposition recevra son exécution immédiatement et ne peut donner lieu à aucun recours.

En conséquence, et en vue de sauvegarder les intérêts des assurés, plusieurs administrateurs séquestre seront, par arrêté du ministre du travail et de la prévoyance sociale, substitués aux agents actuellement préposés à la direction des succursales des dites entreprises en France et en Algérie.

1. J. Off., 1^{er} octobre 1914.

L'administrateur séquestre exerce, sous la surveillance et le contrôle de l'Etat, aux lieux et place de ces agents, les pouvoirs définis à l'art. 19 du règlement d'administration publique du 28 février 1899 et à l'art. 12 de la loi du 17 mars 1905. Il a notamment pour mission de prendre en charge et de conserver pour qui de droit l'actif correspondant aux contrats en cours souscrits en France et en Algérie, de continuer, sous réserve des dispositions de l'art. 2 ci-après, la gestion desdits contrats dans les conditions qui seront déterminées par arrêté du ministre du travail, de donner suite, le cas échéant, aux demandes de rachat des assurés, de toucher toutes sommes dues auxdites succursales pour en faire emploi conformément aux lois, décrets, et arrêtés sur la matière.

Art. 2. — Les dispositions du décret du 27 septembre 1914 sont applicables aux contrats d'assurances souscrits ou exécutés en France et en Algérie avec les succursales des entreprises visées à l'article précédent, sous les restrictions ci-après :

Les dispositions de l'art. 2 dudit décret ne s'appliquent pas aux avenants relatifs au risque de guerre qui auraient pu être souscrits après les dates déterminées par cet article, avec les dites succursales, par des assurés autres que des sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidant ;

La disposition de l'art. 3, premier alinéa, dudit décret n'est applicable qu'à l'encontre des assurés ou

bénéficiaires sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou résidant dans ces pays.

LOI du 4 avril 1915, ayant pour objet de donner des sanctions pénales à l'interdiction faite aux Français d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets d'une puissance ennemie (1).

Article premier. — Quiconque, en violation des prohibitions qui ont été ou seront édictées, conclura ou tentera de conclure, exécutera ou tentera d'exécuter, soit directement, soit par personne interposée, un acte de commerce ou une convention quelconque, soit avec un sujet d'une puissance ennemie ou avec une personne résidant sur son territoire, soit avec un agent de ce sujet ou de cette personne, sera puni d'un emprisonnement d'un an à cinq ans et d'une amende de 500 à 20.000 francs ou de l'une de ces deux peines seulement.

Seront réputés complices de l'infraction tous les individus tels que préposés, courtiers, commissionnaires, assureurs, voituriers, armateurs qui, connaissant la provenance et la destination de la marchandise ou de toute autre valeur ayant fait l'objet de l'acte de commerce ou de la convention, auront participé à un titre quelconque, pour le compte de l'une des

1. J. Off., 7 avril 1915, p. 1900.

parties contractantes, à l'opération prévue et réprimée par le paragraphe précédent.

En cas de condamnation, les tribunaux pourront prononcer la confiscation de la marchandise ou valeur, ou du prix, ainsi que des chevaux, voitures, bateaux et autres objets ayant servi au transport.

Art. 2. — Sera passible des mêmes peines quiconque aura détourné ou recélé, fait détourner ou receler des biens appartenant à des sujets d'une puissance ennemie et placés sous séquestre en vertu d'une décision de justice rendue sur réquisitions du ministère public.

Art. 3. — Les condamnations prononcées contre les auteurs ou complices des délits prévus par l'art. 1^{er} entraîneront de plein droit privation pendant dix années des droits civils et civiques énumérés en l'art. 42 C. pén.

La privation de tout ou partie de ces droits pourra être ordonnée par le tribunal dans le cas prévu par l'art. 2.

Art. 4. — L'art. 463 C. pén. est applicable aux cas prévus par la présente loi.

Ar. 5. — La présente loi est applicable de plein droit à l'Algérie, aux colonies et aux pays de protectorat.



LOI du 27 mai 1915, établissant des règles temporaires en matière de propriété industrielle, notamment en ce qui concerne les brevets d'invention appartenant aux ressortissants des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie (1).

Article premier. — A raison de l'état de guerre, et dans l'intérêt de la défense nationale, l'exploitation en France de toute invention brevetée ou l'usage de toute marque de fabrique par des sujets ou des ressortissants des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie, ou par toute autre personne pour le compte des susdits sujets ou ressortissants, sont et demeurent interdits.

Cette interdiction a pour point de départ la date du 4 août pour l'Allemagne et celle du 13 août pour l'Autriche-Hongrie ; elle produira effet pendant toute la durée des hostilités et jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée par décret.

Art. 2. — Les cession de brevets et les concessions de licences, ainsi que les transferts de marques de fabrique, régulièrement faits par des sujets ou des ressortissants des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie à des Français, protégés français et ressortissants des pays alliés ou neutres, produiront leurs pleins effets à condition que les cessions aient acquis date certaine antérieurement à la déclaration de l'état de guerre, ou qu'il soit dûment prouvé que les con-

1. J. Off., 29 mai 1915, p. 3414.

cessions de licences et les transferts de marques de fabrique ont été réellement effectués avant ladite déclaration.

Toutefois, l'exécution, au profit des sujets ou ressortissants des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie, des obligations pécuniaires résultant de ces cessions de brevets, concessions de licences ou transferts de marques, est interdite pendant la période visée à l'article 1^{er}, et déclarée nulle comme contraire à l'ordre public.

Art. 3. — Si l'une des inventions brevetées dont l'exploitation est interdite aux termes de l'article 1^{er} présente un intérêt public ou est reconnue utile pour la défense nationale, son exploitation peut être, en tout ou en partie et pour une durée déterminée, suivant les conditions et formes fixées à l'article 4 ci-après, soit réservée à l'Etat, soit concédée à une ou plusieurs personnes de nationalité française ou protégés français ou ressortissants des pays alliés ou neutres qui justifieront pouvoir se livrer à cette exploitation.

Art. 4. — L'exploitation par l'Etat de l'invention brevetée est confiée au service public compétent, par arrêté concerté entre le ministre du commerce, de l'industrie, des postes et télégraphes, le ministre des finances et le ministre intéressé.

L'exploitation par les particuliers est concédée par un décret rendu sur la proposition du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes, aux clauses et conditions d'un cahier des charges y annexé.

Les décrets et arrêtés ne peuvent être pris qu'après avis conforme d'une commission ainsi composée :

1 conseiller d'Etat président.

2 représentants du ministère du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes.

1 représentant du ministère de la justice.

1 représentant du ministère de la guerre.

1 représentant du ministère de la marine.

1 représentant du ministère des affaires étrangères.

4 membres choisis parmi les membres du comité consultatif des arts et manufactures, de la commission technique de l'office national de la propriété industrielle, du tribunal de commerce de la Seine et de la chambre de commerce de Paris.

4 membres représentant les syndicats professionnels, patronaux et ouvriers.

Le directeur de l'office national de la propriété industrielle remplit les fonctions de rapporteur général avec voix délibérative.

Des rapporteurs techniques peuvent être adjoints à la commission par arrêté ministériel avec voix consultative.

Le transfert de la concession à un tiers est nul et de nul effet s'il n'a pas été autorisé dans la forme ci-dessus prescrite.

Art. 5. — Les dispositions du décret du 14 août 1914 suspendant à dater du 1^{er} août les délais en matière de brevets d'invention et de dessins et modèles ne bénéficient aux sujets et ressortissants des pays étrangers qu'autant que ces pays ont concédé ou con-

céderont, par réciprocité, des avantages équivalents aux Français et aux protégés français.

Art. 6. - - Les Français, ou protégés français peuvent, en pays ennemi, soit directement, soit par mandataire, de même que les sujets et ressortissants des pays ennemis en France, sous condition de complète réciprocité, remplir toutes formalités et exécuter toutes obligations en vue de la conservation ou de l'obtention des droits de propriété industrielle.

Toutefois, jusqu'à ce qu'il en soit autrement ordonné, sera suspendue la délivrance des brevets d'invention et certificats d'addition dont la demande aura été effectuée en France par des sujets ou ressortissants de l'empire d'Allemagne à partir du 4 août 1914, ou par des sujets ou ressortissants de l'empire d'Autriche-Hongrie à partir du 13 août 1914.

Art 7. — Les délais de priorité prévus par l'art. 4 modifié de la convention d'union internationale de 1883 sont suspendus à dater du 1^{er} août 1914 pour la durée des hostilités et jusqu'à des dates qui seront ultérieurement fixées par décret.

Le bénéfice de cette suspension ne pourra être revendiqué que par les ressortissants de l'union dont le pays a accordé ou accordera le même avantage aux Français et protégés français.

Art. 8. — Des sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie pourront, soit à raison de leur origine ou de leurs liens de famille, soit à raison des services qu'ils ont rendus à la France, être exceptés de l'application des dispositions de la présente loi.

Un décret déterminera les conditions de cette ex-

ception, qui sera prononcée par ordonnance du tribunal civil rendue sur réquisition du ministère public.

Art. 9. — Les dispositions de la présente loi sont applicables à l'Algérie et aux colonies de la Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique.

Il sera statué par décrets spéciaux en ce qui concerne les autres colonies et les pays de protectorat.

LOI du 17 août 1915, soumettant les marchandises d'origine ou de provenance allemande ou austro-hongroise aux dispositions des lois de douane concernant les marchandises prohibées (1).

Article unique. — Les marchandises originaires ou provenant des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie, alors même qu'elles auraient été déclarées comme telles, sont soumises à toutes les dispositions pénales des lois de douane concernant les marchandises prohibées, sans préjudice de l'application, le cas échéant, des peines édictées par la loi du 4 avril 1915.

Exception est faite pour les marchandises à l'égard desquelles la prohibition sera levée par décision du ministre des finances, rendue sur la proposition du ministre intéressé.

1, J. Off., 18 août 1915, p. 5772.

DÉCRET du 7 novembre 1915, portant interdiction d'entretenir des relations d'ordre économique avec les sujets de la Bulgarie ou les personnes y résidant ⁽¹⁾.

Article premier. — A raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, les dispositions, interdictions et prohibitions figurant au décret du 27 septembre 1914 sont applicables aux opérations commerciales faites avec les sujets de la Bulgarie ou les personnes y résidant.

Art. 2. — Le président du conseil, etc.

~~~~~

*LOI du 31 décembre 1915, portant régularisation :*  
1<sup>o</sup> *Du décret du 29 septembre 1914, relatif aux sociétés allemandes, autrichiennes et hongroises d'assurances contre les accidents du travail et d'assurances sur la vie ;*  
2<sup>o</sup> *Du décret du 18 novembre 1914, etc...* <sup>(2)</sup>.

Article unique. — Sont sanctionnés : 1<sup>o</sup> le décret du 29 septembre 1914, relatif aux sociétés allemandes, autrichiennes et hongroises d'assurances contre les accidents du travail et d'assurances sur la vie ;  
2<sup>o</sup> le décret du 18 novembre 1914, etc.

1. J. Off., 8 novembre 1915, p. 5028.

2. J. Off., 1<sup>er</sup> janvier 1916, p. 2.

*ARRÊTÉ ministériel du 15 janvier 1916, instituant une commission consultative des affaires se rattachant : à l'application, en matière d'importation, des actes relatifs à l'interdiction du commerce avec les sujets des pays ennemis ; aux prohibitions d'entrée des marchandises ; aux établissements placés sous séquestre (1).*

Article premier. — Il est institué anprès du ministre du commerce, de l'industrie, des postes et des télégraphes une commission...

Art. 2. — Sont nommés membres...

Art. 3. — Le conseiller d'Etat directeur des affaires commerciales et industrielles est chargé...



*LOI du 22 janvier 1916, relative à la déclaration des biens des sujets des puissances ennemies (2).*

Article premier. — Tous détenteurs à un titre quelconque, tous gérants, gardiens ou surveillants de biens mobiliers ou immobiliers appartenant à des sujets d'une puissance ennemie, tous débiteurs de sommes, valeurs ou objets de toute nature envers lesdits sujets, pour quelque cause que ce soit, doivent en

1. J. Off., 18 janvier 1916. Dalloz, Guerre 1914, Doc. off., ix, 78.

2. J. Off., 23 janvier 1916, p. 619.

faire la déclaration détaillée dans la quinzaine à compter de la date du décret à intervenir. Cette obligation incombe dans les sociétés à tous associés en nom, gérants, directeurs ou administrateurs.

Les actions, parts de fondateurs, obligations, titres ou intérêts, appartenant à des sujets d'une puissance ennemie dans les sociétés, doivent être déclarés par les personnes désignées au paragraphe précédent.

L'obligation de la déclaration s'étend à tous intérêts de sujets d'une puissance ennemie dans des maisons de commerce, entreprises ou exploitations quelconques, ainsi qu'à toutes ententes ou conventions d'ordre économique, entre des Français, des protégés français ou des personnes résidant en territoire français ou de protectorat français et des sujets d'une puissance ennemie.

La déclaration est reçue : pour les biens mobiliers et immobiliers, par le procureur de la République de l'arrondissement de leur situation ; pour les dettes, par celui du domicile ou de la résidence du débiteur ; pour les actions, parts de fondateurs, obligations, titres ou intérêts, par celui du siège de la société ou de l'établissement ; pour les ententes et conventions, par celui du domicile ou de la résidence des parties contractantes.

Des officiers de police judiciaire, auxiliaires du procureur de la République, seront, s'il y a lieu, désignés par celui-ci pour recevoir en son nom les déclarations.

Une prolongation du délai imparti par le premier paragraphe pourra être accordée par le procureur de

la République aux personnes astreintes à la déclaration qui justifieront qu'à raison de la multiplicité des biens, dettes ou intérêts qu'elles ont à déclarer, elles sont hors d'état de satisfaire intégralement aux prescriptions légales dans la quinzaine. Ce délai supplémentaire n'excédera pas deux mois ; toutefois, en cas de nécessité reconnue, une nouvelle prorogation d'un mois pourra être concédée.

En outre, le délai supplémentaire pourra être renouvelé de deux mois en deux mois en faveur : 1° des établissements d'utilité publique ; 2° des maisons de commerce et autres établissements dont les chefs et propriétaires sont présents sous les drapeaux.

Art. 2. — Les détenteurs français de biens appartenant à des sujets d'une puissance ennemie et les débiteurs français de sommes, valeurs ou objets quelconques envers ces sujets, à raison de contrats en cours lors de la déclaration de guerre, seront, sur leur demande, à moins de circonstances spéciales qui motiveraient une décision contraire rendue sur réquisitions du ministère public par le président du tribunal civil, considérés comme séquestre de ces biens, sommes, valeurs ou objets qui demeureront confiés à leur garde.

Art. 3. — Les déclarations seront reçues par les procureurs de la République et officiers auxiliaires de police judiciaire, sous l'obligation du secret professionnel.

Art. 4. — Toute omission volontaire de déclaration dans le délai prescrit ou toute déclaration sciemment incomplète ou inexacte sera punie d'un emprison-

nement d'un an à cinq ans et d'une amende de cinq cents francs ( 500 ) à vingt mille francs ( 20.000 ) ou de l'une de ces peines seulement.

Indépendamment des peines prévues au paragraphe précédent, les tribunaux pourront prononcer l'interdiction pendant dix années des droits civils et civiques énumérés en l'art. 42 du Code pénal.

L'art. 463 du Code pénal est applicable aux délits prévus par la présente loi.

Art. 5. — La présente loi est applicable de plein droit à l'Algérie, aux colonies et aux pays de protectorat.

---

*PROJET de loi ratifiant le décret, en date du 27 septembre 1914, relatif à l'interdiction des relations d'ordre économique avec l'Allemagne et l'Autriche-Hongrie, adopté par la Chambre des députés, adopté avec modifications par le Sénat, représenté à la Chambre des députés et renvoyé à la Commission du commerce et de l'industrie (1).*

Article premier. — A raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, tout commerce avec les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie ou les personnes y résidant se trouve et demeure interdit.

1. Doc. parl. Chambre, ann. n° 1183, 5 août 1915. J. off., 26 août 1915, p. 848 et 29 août 1915, p. 849.

De même, il est défendu aux sujets desdits empires de se livrer, directement ou par personne interposée, à tout commerce sur le territoire français ou dans les pays de protectorat français.

L'interdiction portée aux paragraphes précédents s'étend à tous actes ou conventions quelconques relatifs à des biens mobiliers ou immobiliers.

Cette interdiction a pour point de départ la date du 4 août pour l'Allemagne et du 13 août pour l'Autriche-Hongrie ; elle produira effet pendant toute la durée des hostilités et jusqu'à une date qui sera ultérieurement fixée par décret.

Toutefois, dans l'intérêt du commerce français d'exportation, la prohibition édictée par l'article premier ne s'appliquera pas aux actes accomplis ni aux contrats passés avec toutes personnes établies dans un pays allié ou neutre, situé hors d'Europe, sous les conditions :

1° Que lesdits actes ou conventions soient faits ou conclus de bonne foi comme la continuation d'actes ou contrats intervenus antérieurement aux dates fixées au paragraphe précédent ;

2° Que les marchandises faisant l'objet de ces actes ou contrats soient d'origine ou de provenance française ou des pays alliés ;

3° Qu'elles soient destinées à être consommées ou utilisées dans un pays allié ou neutre situé hors d'Europe ;

4° Que le destinataire des marchandises ne soit pas connu de celui qui fait l'acte ou convention avec lui comme étant à un titre quelconque le représentant

d'une maison ayant un établissement principal ou accessoire dans les empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie.

Toutefois, le gouvernement pourra, par décrets rendus en conseil des ministres, limiter ce régime exceptionnel à certaines catégories déterminées de marchandises ou le faire cesser en ce qui concerne certains des pays susvisés.

Art. 2. — Sont nuls et non avenues, comme contraires à l'ordre public, tous les actes accomplis ou contrats passés en violation de la prohibition de l'art. 1<sup>er</sup>, soit en territoire français ou de protectorat français par toutes personnes, soit en tous lieux par des Français ou des protégés français, avec des sujets des empires d'Allemagne ou d'Autriche-Hongrie ou des personnes y résidant.

Art. 3. — Pendant le temps prévu au paragraphe 4 de l'art. 1<sup>er</sup>, est interdite ou déclarée nulle, comme contraire à l'ordre public, l'exécution au profit des sujets des empires d'Allemagne ou d'Autriche Hongrie ou de personnes y résidant, des obligations pécuniaires ou autres résultant de tous actes accomplis ou contrats passés soit en territoire français ou de protectorat français par toutes personnes, soit dans les pays ennemis par des Français ou des protégés français, antérieurement aux dates fixées à l'alinéa 4 de l'art. 1<sup>er</sup>.

La résiliation de l'acte ou contrat visé à l'alinéa précédent pourra être prononcé par ordonnance sur requête rendue par le président du tribunal civil du domicile du demandeur.

Seront seuls recevables à présenter cette requête les Français, les protégés français et les nationaux des pays alliés ou neutres.

Art. 4. — Les dispositions des art. 2 et 3 ci-dessus sont applicables même dans le cas où l'acte ou contrat aurait été passé par personne interposée.

Art. 5. — Seront assimilés aux sujets d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie, au point de vue de l'application de la présente loi, les anciens sujets de ces nations dont la naturalisation aura été rapportée.

Art. 6. — L'interdiction de passer avec les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie, ou avec les personnes y résidant, des conventions autres que celles prohibées par le décret du 27 septembre 1914 ou par la présente loi, pourra être édictée par le gouvernement à titre provisoire et sous réserve de la ratification législative qui devra être demandée dans la huitaine si les Chambres sont en session, ou, si elles ne siègent pas, dès l'ouverture de la plus prochaine session.

Il sera procédé dans la même forme pour l'extension des prohibitions en vigueur aux sujets d'autres nations ennemies.

Art. 7. — Il sera statué par des lois spéciales en ce qui concerne les brevets d'invention intéressant les sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie et en ce qui concerne les sociétés d'assurance sur la vie et contre les accidents du travail ayant leur siège social dans ces deux pays.

Art. 8. — Des sujets des empires d'Allemagne et d'Autriche-Hongrie pourront être, soit à raison de

leur origine ou de leurs liens de famille, soit à raison des services qu'ils ont rendus à la France, exemptés des dispositions édictées par la présente loi.

Un décret déterminera les conditions de cette exemption, qui sera prononcée par ordonnance du président du tribunal civil rendu sur réquisition du ministère public.

Art. 9. — Sont ratifiées les dispositions du décret du 27 septembre 1914 et toutes mesures prises en exécution dudit décret jusqu'à la date de la promulgation de la présente loi.



*Le même PROJET DE LOI. — Dernière rédaction adoptée par la Commission du commerce et de l'industrie de la Chambre des députés (1).*

Article 1<sup>er</sup>. — En raison de l'état de guerre et dans l'intérêt de la défense nationale, toutes relations commerciales et économiques entretenues directement, indirectement, ou par personnes interposées avec les personnes ressortissant à un pays ennemi, domiciliées ou résidant en pays ennemi ou occupé par l'ennemi, ainsi que tous les actes relatifs à des biens mobiliers ou immobiliers pareillement passés avec les mêmes personnes, sont et demeurent interdits, à da-

(1). Doc. parl., Chambre ann. n° 3223, 31 mars 1917, J. Off., 11 juillet 1917, p. 813, et 12 juillet 1917, p. 817. Les mots entre guillemets indiquent les retouches apportées par la Commission au texte que lui soumit le gouvernement.

ter du début de la guerre, à « tout sujet français ou ressortissant français domicilié ou résidant en France, dans les colonies françaises ou à l'étranger, tout étranger ressortissant d'une nation ennemie ou neutre, établi ou résidant en France ou dans les colonies françaises ».

Les actes ou contrats passés en violation desdites prohibitions sont nuls et non avenue comme contraires à l'ordre public.

L'exécution au profit desdites personnes des obligations pécuniaires ou autres résultant d'actes accomplis ou de contrats passés antérieurement au début de l'état de guerre, est également « interdite aux mêmes personnes », sous réserve des droits conférés à l'administrateur-séquestre par décision de justice et pour des motifs d'intérêt général.

Art. 2. — La résiliation des contrats passés avec des ressortissants des pays ennemis antérieurement au début de l'état de guerre pourra être demandée par tous français, protégés français et nationaux des pays alliés ou neutres, ou bénéficiaires d'un permis de séjour, aux termes de l'article 8, paragraphe 2.

Si la partie ennemie a ses biens placés sous séquestre en territoire français, la résiliation est prononcée, à moins d'un intérêt reconnu légitime, par le président du tribunal civil statuant en la forme des référés, sur assignation donnée à l'administrateur-séquestre, représentant les intérêts en cause et dûment habilité à cet effet.

A défaut d'administrateur-séquestre, la résiliation est prononcée, s'il y a lieu, par ordonnance rendue

sur simple requête par le président du tribunal civil du domicile du requérant. En cas de refus, ce dernier pourra se pourvoir dans un délai de quinzaine par la voie de l'appel. Il pourra être fait opposition à ladite ordonnance par tous les intéressés, à l'exception des sujets ressortissants des puissances ennemies. Néanmoins, l'opposition à l'ordonnance ne sera plus recevable à l'expiration d'un délai de deux mois à dater de sa publication, effectuée aux frais et à la requête de l'intéressé dans un journal d'annonces légales. En ce cas, la décision rendue deviendra définitive (1).

Art. 3. — Pendant la durée de l'état de guerre, l'exercice de tout commerce, directement, indirectement, ou par personne interposée, est interdit sur le territoire français, « des colonies françaises et des protectorats français », aux ressortissants des pays ennemis.

Art. 4. — Sont, au regard de la loi, ressortissants des pays ennemis :

(1). Le 19 juillet 1917, la Chambre, poursuivant la discussion d'une proposition de loi relative aux marchés à livrer conclus avant la guerre, fut saisie à propos de l'art. 3, d'une disposition additionnelle de M. Balitrand visant l'annulation des marchés conclus avec des nationaux de puissance ennemie — les commerçants et industriels ayant intérêt, au point de vue de leur crédit en banque, à se dégager au plus tôt de leurs contrats avec l'ennemi. Le rapporteur, M. Failliot, ayant fait remarquer que c'était là précisément le but de l'art. 2 du projet de loi ratificatif, cet art. 2 fut substitué à l'amendement Balitrand et incorporé intégralement à la loi nouvelle sur les marchés. (A noter qu'on a laissé subsister un renvoi à l'art. 8 de notre projet de loi, qui dans la loi nouvelle devient incompréhensible.) Le présent art. 2 est donc destiné à être modifié, sinon supprimé, au moment du vote de la loi ratificative.

1° Les personnes ayant la nationalité d'un pays en état de guerre avec la France ;

2° Les sociétés, entreprises, maisons de commerce ou banque, dont le siège social ou le principal établissement est en pays ennemi ;

3° Les personnes qui, après avoir eu la nationalité d'un pays ennemi, ont obtenu la naturalisation en France ou dans un pays allié ou neutre, et auxquels le bénéfice de cette naturalisation aura été retiré, ou qui ne produisent pas la preuve, antérieure à l'état de guerre, de la perte de leur nationalité « ennemie » ;

4° Les personnes sujettes d'un Etat ennemi, et qui entendraient se prévaloir d'une nationalité acquise en pays neutre moins de trois mois avant le début de l'état de guerre, à moins d'y avoir établi leur domicile antérieurement à ce délai, ou qui, après avoir obtenu une naturalisation en pays neutre antérieurement audit délai sont retournées en pays ennemi « pour un séjour plus ou moins prolongé ».

Art. 5. — Toutes sociétés ou entreprises dont la direction ou les intérêts sont directement ou indirectement sous le contrôle ou la dépendance d'une puissance ennemie ou de ses ressortissants, sont réputées personnes interposées, en quelque lieu qu'elles aient leur siège.

Art. 6. — Des avis sont publiés par les soins du ministère des affaires étrangères à l'effet de signaler aux intéressés, les principales maisons de commerce ou établissements ennemis hors de France ou certaines personnes tenues pour interposées.

Au point de vue de l'application de la présente loi, la preuve de la nationalité ennemie ou de l'interposition de personne résultera, à l'égard des établissements ou des individus qui y figurent, de leur inscription sur lesdites listes, sauf faculté pour tout intéressé d'administrer la preuve contraire devant les tribunaux de répression.

Art. 7. — Par dérogation aux dispositions des paragraphes 2 et 5 de l'article 5 du code d'instruction criminelle et par application de la loi du 4 avril 1915, les actes accomplis hors du territoire de la France, par un Français, peuvent, s'ils sont postérieurs à la promulgation de cette dernière loi, être poursuivis et jugés en France, alors même qu'ils ne sont pas punis par la législation du pays où ils ont été commis et même avant le retour de l'inculpé en France.

Art. 8. — A titre exceptionnel, des autorisations individuelles ou collectives dérogeant aux mesures édictées par la présente loi, peuvent être accordées par le ministre des affaires étrangères après avis conforme des ministres intéressés.

Les bénéficiaires, soit d'un permis de séjour sur un territoire français ou de protectorat français, soit de tout autre document administratif équivalent, ne sont pas soumis aux mesures édictées par la présente loi à l'égard des ressortissants des pays ennemis.

Art. 9. — Les entreprises commerciales ou industrielles, les propriétés mobilières ou immobilières appartenant directement, indirectement ou par personne interposée à des ressortissants ennemis ou se trouvant sur le territoire français, les droits de cré-

ance appartenant directement ou par personne interposée à des ressortissants ennemis, et existant à l'égard des personnes se trouvant sur le territoire français, sont placés sous séquestre, à la requête du procureur de la République et par ordonnance du président du tribunal civil du lieu de la situation des biens ou du domicile du débiteur, et sont administrés sous le contrôle et l'autorité de justice.

Le Gouvernement pourra, par décrets rendus en conseil des ministres, prendre, tant dans l'intérêt général qu'à titre de rétorsion ou de représailles, toutes mesures relatives aux droits, attributions, responsabilités, émoluments, pouvoirs d'administration ou de disposition des administrateurs séquestrés, ainsi qu'à la dissolution et à la liquidation des sociétés ou entreprises placées sous séquestre total ou partiel.

Art. 10. — La présente loi n'est pas applicable aux brevets d'invention et marques de fabrique intéressant les sujets ennemis non plus qu'aux sociétés d'assurance sur la vie et contre les accidents du travail qui sont régis par les lois spéciales.

Art. 11. — Sont ratifiées les dispositions du décret du 27 septembre 1914 et toutes mesures prises en exécution dudit décret jusqu'à la date de la promulgation de la présente loi.

Art. 12. — La présente loi est applicable en Algérie et aux colonies.

Art. 13. — Un décret rendu en conseil des ministres fera connaître la date à laquelle la présente loi cessera d'être applicable.



# TABLE DES MATIÈRES

---

|                                                                            | Pages |
|----------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>Introduction</b> .....                                                  | 9     |
| CHAPITRE PREMIER                                                           |       |
| <b>L'interdiction du commerce dans le droit international</b> .....        | 13    |
| I. L'évolution de la doctrine jusqu'au XX <sup>e</sup> siècle .....        | 13    |
| II. Le règlement de La Haye .....                                          | 20    |
| III. La situation actuelle .....                                           | 23    |
| CHAPITRE II                                                                |       |
| <b>Le décret du 27 septembre 1914</b> .....                                | 27    |
| I. Motifs généraux .....                                                   | 29    |
| II. Dispositions .....                                                     | 30    |
| III. Questions diverses .....                                              | 49    |
| a) Contrats successifs .....                                               | 49    |
| b) Les sociétés .....                                                      | 52    |
| c) L'action en justice .....                                               | 55    |
| IV. Résultats .....                                                        | 62    |
| CHAPITRE III                                                               |       |
| <b>L'interdiction du commerce avec la Bulgarie et les exceptions</b> ..... | 65    |

CHAPITRE IV

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| <b>Le projet de loi ratificatif</b> ..... | 73 |
| I. Devant le Parlement .....              | 73 |
| II. La discussion des articles .....      | 81 |
| a) Les chambres de commerce.....          | 81 |
| b) Rétroactivité de l'institution.....    | 89 |
| c) Exécution des contrats antérieurs..... | 92 |
| III. La situation actuelle.....           | 98 |

CHAPITRE V

|                                     |     |
|-------------------------------------|-----|
| <b>La loi du 4 avril 1915</b> ..... | 101 |
| I. Origine et motifs généraux.....  | 101 |
| II. Dispositions ... ..             | 106 |
| III. Application.....               | 111 |
| a) Compétence .....                 | 111 |
| b) Rétroactivité .....              | 113 |
| c) Questions diverses.....          | 113 |
| IV. Les listes noires.....          | 118 |

CHAPITRE VI

|                                                                                                   |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Le décret du 29 septembre 1914 (Sociétés d'assurances) et la loi du 31 décembre 1915</b> ..... | 123 |
| I. Origine et motifs généraux.....                                                                | 124 |
| II. Dispositions.....                                                                             | 127 |
| III. Application. — Questions diverses.....                                                       | 130 |
| IV. Résultats.....                                                                                | 138 |

CHAPITRE VII

|                                    |     |
|------------------------------------|-----|
| <b>La loi du 27 mai 1915</b> ..... | 141 |
| I. Motifs généraux.....            | 143 |
| II. Dispositions.....              | 147 |

CHAPITRE VIII

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| <b>La mise sous séquestre</b> .....    | 155 |
| I. Origine, motifs, caractère .....    | 155 |
| II. Développement et organisation..... | 159 |
| III. Fonctionnement .....              | 164 |
| IV. Résultats.....                     | 169 |

CHAPITRE IX

|                                        |     |
|----------------------------------------|-----|
| <b>La loi du 22 janvier 1916</b> ..... | 175 |
| I. Objet et motifs... ..               | 179 |
| II. Dispositions .....                 | 181 |
| III. Résultats.....                    | 189 |

CHAPITRE X

|                                                                                      |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>La prohibition des marchandises d'origine ou<br/>de provenance ennemies</b> ..... | 191 |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-----|

CHAPITRE XI

|                                                                                        |         |
|----------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>L'interdiction du commerce et les dispositions<br/>des nations étrangères</b> ..... | 195     |
| I. Chez nos alliés.....                                                                | 195     |
| a) Angleterre .....                                                                    | 195     |
| b) Autres pays alliés.....                                                             | 204     |
| c) En vue de l'unité.....                                                              | 205     |
| II. Chez nos ennemis .....                                                             | 208     |
| III. Chez les neutres.....                                                             | 214     |
| <br><b>Conclusion</b> .....                                                            | <br>217 |
| <br><b>Appendice. — Textes et documents</b> .....                                      | <br>221 |



ACHEVÉ D'IMPRIMER

LE QUINZE NOVEMBRE MIL NEUF CENT DIX-SEPT

PAR J. PRUNET, IMPRIMEUR A MONTAUBAN

4, RUE PORTE-DU-MOUSTIER









